

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Ès-Sciences Politiques et Économiques)

Des Moyens de Coercition

autres que la Guerre

entre

Membres de la Société des Nations

PAR

Bertrand DE L'HÔPITAL

Date de la Soutenance : Mardi 2 Février 1926, à 14 heures.

JURY

Président : M. G. DE LAPRADELLE.

Suffragants : M. BASDERANT, Professeur.

M. GIDEL, Professeur.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

45, Rue de Maubeuge

1926

DES MOYENS DE COERCITION

autres que la Guerre

entre

Membres de la Société des Nations



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Ès-Sciences Politiques et Économiques)

Des Moyens de Coercition

autres que la Guerre

entre

Membres de la Société des Nations

PAR

Bertrand DE L'HÔPITAL

Date de la Soutenance : Mardi 2 Février 1926, à 14 heures.

JURY { *Président : M. G. DE LAPRADELLE.*
Suffragants : M. BASDERANT, Professeur.
— *M. GIDEL, Professeur.*

PARIS

LES PRESSES MODERNES

45, Rue de Maubeuge

1926

**La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises
dans les thèses, ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.**



*A la Glorieuse Mémoire
de mes Camarades
de la Promotion de " La Victoire "*
morts pour la France.

NOTE PRÉLIMINAIRE

Jellinek observait, en 1900, que la position juridique des « hostilités non belliqueuses » — nicht kriegserischen Feindseligkeiten — comptait au nombre des parties les moins claires et les moins détaillées du Droit des Gens (1). En 1914, Schoenborn constatait également les incertitudes et les obscurités que présente cette question : « Keine Ubereinstimmung, wenig klasheit, grosse Systemlosigkeit (2) ». Et Cavaglieri, à la même époque, déplore « le gravi deficienze della sistemazione scientifica del diritto internazionale in questa materia (3) ».

Aux théories souvent vagues et contradictoires élaborées par les juristes dans cette épineuse matière, le Pacte de la Société des Nations aura-t-il apporté quelque précision ? Le droit des Etats s'en sera-t-il trouvé modifié ? Dans quelle mesure l'emploi de moyens de coercition autres que la guerre est-il légitime entre membres de la Société des Nations ? Comme le déclarait lord Robert Cecil, en septembre 1923, au Conseil de la Société des Nations, « cette question présente actuellement un intérêt très vif et une importance considérable pour le droit public de l'Europe ».

(1) JELLINEK, *China und das Völkerecht*. « Deutsche Juristenzeitung », 1900.

(2) SCHOENBORN, *Di Besetzung von Veracruz*, 1914.

(3) CAVAGLIERI, *Note critiche sulla teoria dei mezzi coercitivi al di fuori della guerra* (1915).

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Les moyens de coercition autres que la guerre et le Droit des Gens

Lorsque deux Etats en conflit entendent maintenir leurs points de vue opposés, invoquant pour justifier leur résistance ou leurs revendications intransigeantes les droits essentiels de la souveraineté, aucune solution pacifique n'étant possible, la force seule peut trancher le débat.

Mais les Etats qui y recourent ne violent-ils pas ainsi ces principes fondamentaux sur lesquels ils s'appuient. La contrainte, en effet « contredit la souveraineté, passe outre à l'inviolabilité, s'attaque à l'indépendance et s'élève contre l'égalité (1) ». En présence de cette contradiction, le droit international s'avère aussi impuissant qu'imparfait. Les Etats ne reconnaissent au-dessus d'eux aucune autorité humaine : peut-il vraiment exister une loi sans supérieur capable d'appliquer

(1) Charles DUPUIS, *Le Droit des Gens et les rapports des Grandes Puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la Société des Nations.*

des sanctions, et un « droit » proprement dit là où il n'y a pas de loi ? Le Droit des Gens, fondé sur la réciprocité, n'a comme garantie que l'équilibre matériel des forces des Etats ou l'équilibre moral résultant de l'association des nations ; équilibres instables menacés sans cesse par les perpétuelles modifications des éléments en présence.

Dès lors, puisqu'au-dessus des Etats n'existe aucun pouvoir qui assure le respect du droit et que les Etats n'y conforment leur action qu'en vertu de leur autorité propre, il faut leur reconnaître ce que Heffter appelle « Das Recht des Selbsthilfe », le droit de se défendre eux-mêmes contre toute atteinte à leurs droits et à leurs intérêts.

L'emploi de la force est pour l'Etat le seul moyen d'obtenir réparation et cette défense légitime n'est que la sanction nécessaire de son droit qu'il doit à l'agrégation politique dont il est l'expression, de sauvegarder et de venger.

Sans doute porte-t-il ainsi atteinte à l'indépendance de l'Etat contre lequel il agit ; mais, sous peine de nier tout droit entre les Etats, cette indépendance limitée par les indépendances voisines ne peut être considérée comme absolue, tandis que le droit de conservation est un attribut essentiel de l'Etat.

Dans la mesure où ce droit s'exerce, l'emploi de la force est légitime ; il peut aller jusqu'à la guerre. « La vie des Etats est comme celle des hommes, a écrit Montesquieu (1). Ceux-ci ont le droit de tuer dans le cas de la défense naturelle ; ceux-là ont le droit de faire la guerre pour leur propre conservation ».

Mais ce droit de guerre n'est pas un attribut intangible de la souveraineté. Il n'est tolérable « que lorsque la guerre est

(1) MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, livre X, ch. 2.

le seul moyen de repousser et de faire cesser l'injustice, de plier sous une force plus grande la force en révolte contre le droit (1) ». Il n'est pas plus un attribut naturel de la souveraineté « que le droit de contraindre un débiteur n'est un attribut de la liberté. Il peut être nécessaire de contraindre un Etat comme il peut être nécessaire de contraindre un débiteur, mais un Etat n'est pas plus fondé en droit à recourir aux armes qu'un créancier à exécuter son débiteur sans examen des titres qui justifient l'emploi de la force (2) ».

Non seulement le droit de guerre, mais tout recours à la contrainte dépasse le domaine propre de la souveraineté et doit ainsi être considéré comme un droit exceptionnel. C'est dire qu'un Etat souverain ne peut avoir recours contre un autre Etat à des mesures de coercition qu'en cas d'absolue nécessité, et il est certain que cette action coercitive doit être proportionnée au péril ou à l'injustice (3). Il faut « que l'harmonie des Etats, le bon ordre international soit moins troublé par cet échec au principe d'indépendance que par la persistance de l'injustice qu'il s'agit de réprimer (4) ». Dans cette appréciation, comme d'ailleurs en politique, il n'y a pas de principes exclusifs ; selon le mot de Chateaubriand, « on intervient ou on n'intervient pas selon que le conseillent les exigences de son propre pays ». Ces exigences bien comprises concordent avec celles de la justice et de la paix, et d'autant mieux que la société des Etats est organisée, et qu'y règne cet équilibre

(1) Charles DUPUIS, *Le Droit des Gens et les rapports des Grandes Puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la Société des Nations*, p. 490.

(2) Charles DUPUIS, *ibid.*, p. 498.

(3) *Esprit des Lois*, livre X, ch. 2.

(4) BASDEVANT, *Revue générale de Droit International public*.

dont Talleyrand voulait qu'il fût « basé sur la véritable force morale qui consiste dans la vertu. Or dans les rapports de peuples à peuples, la vertu première est la justice (1) ».

L'Etat peut donc ne pas recourir à la guerre, et se contenter de moyens coercitifs caractérisés par ce fait que leur exercice, bien qu'emportant souvent une grave lésion des droits les plus essentiels, garantis en temps de paix à l'Etat contre lequel la coercition est dirigée, n'a toutefois pas pour conséquence de susciter entre les deux Etats l'état de guerre (2).

*
**

Le consentement exprimé ou seulement implicite des Etats en conflit suffit-il à caractériser les violences employées ? Telle est la première question qui se pose et à laquelle il semble bien qu'il faille répondre par la négative.

La manifestation des intentions pacifiques de l'Etat auteur de la violence ne suffit pas à dépouiller celle-ci de son caractère belliqueux. Du fait qu'une manifestation unilatérale de volonté constitue l'état de guerre, il ne faut pas conclure qu'une manifestation analogue suffit à caractériser l'acte de coercition non belliqueux. Le concours de la volonté de l'Etat qui le subit est nécessaire.

Certains auteurs soutiennent que l'Etat affirme implicitement sa volonté de ne pas voir confondue avec la guerre son action coercitive par le fait même qu'il ne la déclare point et que, d'autre part, en souffrant passivement cette action, l'autre Etat adhère tacitement à ce point de vue.

On peut leur opposer Bynkershoeck : « Potest bellum

(1) *Lettre à Metternich*, 19 décembre 1814.

(2) CAVAGLIERI, *Note critiche sulla teoria dei mezzi coercitivi al di fuori della guerra*, 1915.

incipere ab indictione et etiam potest a vi mutua », L'absence de déclaration de guerre ne suffit pas à établir la volonté de ne pas la faire puisque la guerre peut commencer sans aucun préavis, par le fait même de l'exercice d'actes hostiles. Et, d'après Maurice, de 1700 à 1870, il y aurait eu cent sept cas de guerres faites sans déclaration préalable.

La question, sans doute, se présente de façon différente en cas de conflit entre Etats ayant ratifié la troisième Convention de La Haye du 19 octobre 1907 ; ceux-ci se sont en effet engagés réciproquement à ne pas ouvrir les hostilités entre elles « sans un avertissement préalable et non équivoque qui aura, soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle ». Mais le principe n'en subsiste pas moins et il continue à s'appliquer entre Etats qui n'ont pas signé ou ratifié la Convention de La Haye.

D'autre part, si l'acquiescement passif de l'Etat qui subit l'acte coercitif est nécessaire pour que celui-ci ne soit pas considéré comme un engagement d'hostilités, il ne peut pas toujours être considéré comme suffisant. Cette absence de réaction est le plus souvent imposée à l'Etat qui se sent incapable d'opposer à l'action d'autrui une résistance efficace et qui redoute une guerre qu'il ne pourrait soutenir avec la moindre chance de succès : si le rapport des forces entre les Etats en présence était autre, il n'est pas douteux que l'acte coercitif constituerait un casus belli.

*
**

De même toute classification des divers moyens de coercition autres que la guerre est vague, artificielle, partant sans valeur juridique ou pratique. C'est qu'entre tous ces procédés

hybrides il n'y a pas de cloisons étanches ; leur compénétration est fréquente ; il est difficile de les isoler complètement pour les disséquer et mettre en lumière leurs éléments caractéristiques. Doit-on, par exemple, avec Schoenborn (1), attribuer une valeur discriminative essentielle au fait que la coercition est exercée au moyen d'actes militaires ou au contraire qu'elle n'a pas le caractère militaire ? Ce critérium est équivoque, incertain, vu l'impossibilité d'exclure de l'accomplissement d'actes coercitifs considérés comme non militaires l'intervention de la force armée de l'Etat. Faut-il lui préférer la distinction proposée par Cavaglieri et fondée sur l'existence ou l'inexistence d'une violation de l'intégrité territoriale de l'Etat contre lequel un autre Etat exerce son droit d'auto-protection ?

Nous constaterons d'ailleurs, en étudiant les principaux moyens de coercition, les incertitudes de la doctrine et la confusion qui règne en cette matière. Car en somme, ce qui guide les Etats dans l'emploi de telle ou telle mesure, ce n'est pas le souci de donner satisfaction à des subtilités de juristes mais celui de vaincre la résistance de l'adversaire par des moyens appropriés et proportionnés à son obstination.

*
**

Nous nous proposons de passer rapidement en revue les principaux moyens de coercition auxquels les nations ont maintes fois recouru, avant 1914 : les mesures de rétorsion, le boycottage, les représailles proprement dites, l'embargo, le blocus pacifique et l'occupation de coercition.

(1) SCHOENBORN, *Die Besetzung von Veracruz*.

(2) CAVAGLIERI, *Note critiche sulla teoria dei mezzi coercitivi al defuero della guerra*, Rome 1915.

CHAPITRE II

Les mesures de rétorsion

La rétorsion ne suppose point la lésion d'un droit certain et formel reconnu par le droit international ou stipulé dans un traité, mais seulement une partialité onéreuse (1) ou le défaut d'équité (2) de la législation d'un Etat. Elle consiste pour l'Etat dont les nationaux en souffrent à établir à l'égard des ressortissants de l'autre Etat une législation analogue. C'est le moyen de remédier à un acte qu'un Etat a le droit strict de faire (3), mais qui est contraire à la courtoisie internationale (4).

Le principe de la rétorsion s'appuie sur une très ancienne maxime du préteur Octave, maintenue dans l'Edit perpétuel : « Quod quisque juris in alterum statuerit, ut ipse eodem jure utatur », et dont la concordance est frappante avec la maxime évangélique : « Quod tibi non vis fieri alteri non feceris ». Mais le mot de « rétorsion », qui vient du verbe « retorquere » et de la forme populaire de supin « retorsum » (5), ne se rencontre chez aucun auteur latin. Il n'en est pas non plus question dans les écrits de Grotius, de Zouch ou de Puffen-

(1) FÉRAUD GIRAUD, *Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1885, p. 49.

(2) OPPENHEIM, *International law*, t. II, pp. 29-30.

(3) HALL, *A Treatise on international law*, p. 120.

(4) PHILLIMORE.

(5) Henning Rennemann et Guillaume Budé tirent « retortio » de la forme classique de supin « retortum ».

dorf. La rétorsion n'a pris place dans le droit international qu'avec Wolf qui l'a définie : « *Usus juris in alteram gentem quo ipsa in nostram utitur* ».

Dès lors, de nombreux écrits sont consacrés, aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles, à la théorie juridique de la rétorsion : Ompeda et Kamptz (1) en comptent une trentaine.

Les opinions soutenues y sont fort diverses, tantôt admettant la rétorsion pour toute différence de législation, tantôt ne la jugeant fondée que pour les lois faisant, par haine, aux étrangers un traitement moins favorable qu'aux citoyens du pays.

Depuis Wolff et Vattel, la rétorsion est donc considérée comme un moyen normal de coercition et les Etats y ont eu fréquemment recours. Pour ne citer que les cas les plus célèbres de rétorsion, signalons le décret du 16 août 1793 sur les propriétés espagnoles en France, l'« *Order in council* » britannique du 8 janvier 1807, réplique au Blocus continental, le bill américain de 1887 sur les pêcheries dirigé contre le Canada. « Les « guerres de tarifs » ne sont que des applications de ce procédé de coercition.

Les anciens auteurs voyaient surtout dans la rétorsion un mode simple et naturel d'indemnisation, une « *justa vindicta* » analogue à celle fondée sur l'édit prétorien ; les modernes la considérèrent plutôt comme un moyen d'obtenir la cessation d'un état de choses préjudiciable. En y recourant pour se défendre contre des actes juridiquement licites d'un autre Etat, l'Etat ne doit porter atteinte qu'à l'un des intérêts de son adversaire, et cette rétorsion doit, autant que possible, comprendre des mesures identiques à celles dont se plaint l'Etat qui l'emploie.

(1) *Litteratur des gesammten Völkerrechts* (1785 et 1817).

La rétorsion se distingue donc nettement des représailles qui constituent le recours à des actes antijuridiques pour obtenir réparation d'une injure ou d'un préjudice subis.

Comme Heffter (1) et Bulmerincq (2), Geffeken oppose ainsi l'Ungerechtigkeit — l'injustice — injustitia — qui fonde les représailles et l'Ungerechtigkeit, l'iniquité — jus iniquum — contre laquelle réagit la rétorsion.

Et cependant certains auteurs tendent à confondre les notions de rétorsion et de représailles : ils ne considèrent celles-ci que comme des mesures de rétorsion plus énergiques destinées à venger des intérêts lésés plus gravement. Chez d'autres (3) même, la confusion est complète ; les deux termes sont employés indifféremment et la rétorsion est comprise dans les représailles.

Quant à l'appréciation qui en est faite, rares sont les auteurs qui attribuent quelque mérite à la rétorsion : Oppenheim (4) lui reconnaît une grande valeur pratique ; Block (5) y voit une des causes du progrès de législation. Mais combien plus nombreux sont ses détracteurs ! Certains, Marteus par exemple, s'ils admettent les mesures de rétorsion qui s'appliquent directement aux forces du gouvernement adverse, condamnent celles qui frappent les particuliers dans leurs intérêts. Avec Pinheiro-Ferreira, d'autres les considèrent comme corruptrices des lois de l'Etat, car en y introduisant des dispositions de circonstance, elles leur font perdre leur caractère essentiel de généralité.

(1) HEFFTER, *Droit des Gens*, p. 110.

(2) Manuel DE HOLTZENDORF : *Handbuch des Völkerrechts*, t. IV, p. 59.

(3) MASSÉ, TESTA, LAWRENCE, WALKER, BOWEN, etc.

(4) OPPENHEIM, *International law*, t. II.

(5) BLOCK, *Dictionnaire général de la politique*.

CHAPITRE III

Le boycottage

Tandis que les mesures de rétorsion sont édictées par un gouvernement contre un autre, conformément à ce principe du Droit international que les Etats sont nécessairement et exclusivement les sujets des relations internationales, le boycott (1) — ou boycottage — est une mesure prise par des nationaux d'un Etat contre les nationaux d'un autre Etat : Les négociants de tel pays décident, pour faire pression sur un Etat étranger, d'interrompre toutes relations commerciales avec ses nationaux. Cette pratique a des origines anciennes puisque les Athéniens y recoururent contre Mégare il y a vingt-cinq siècles, mais elle n'a été employée comme moyen de coercition sous sa forme moderne qu'il y a une vingtaine d'années : le peuple chinois en fit usage avec succès en 1905 contre les Etats-Unis pour protester contre le nouveau traité sino-américain qui excluait de l'Union les immigrants du Céleste Empire ; puis en 1908 contre le Japon, à la suite de l'affaire du Tatsu-Mari et du traité du 15 mars 1908. Cette même année, pour protester contre l'annexion par l'Autriche de la Bosnie et de l'Herzégovine et contre la proclamation de l'indépendance bulgare, les Turcs boycottèrent les marchandises autrichiennes et bulgares ; en 1909 et 1910, ils dirigèrent le

(1) Boycott. Du nom de l'Anglais James Boycott contre lequel il fut pratiqué par les Irlandais.

boycottage contre la Grèce. Signalons (1) également le boycottage grec contre l'Italie en 1913, et le boycottage dirigé contre la Grèce dans les ports d'Asie-Mineure.

Sans doute le boycottage est-il une arme à deux tranchants, qui n'est efficace que moyennant certaines conditions de fait très particulières ; accessible aux seuls pays dont l'activité économique est faible, il peut y provoquer de graves perturbations.

Néanmoins le succès des boycottages chinois et turcs déclencha chez quelques publicistes un enthousiasme excessif. Ils y virent une sanction suprême, irrésistible du Droit des Gens. L'un d'eux (2) proposa d'inscrire dans les traités d'arbitrage la clause suivante : « Si quelqu'une des nations signataires est attaquée par un tiers qui ait pris l'initiative de l'agression ou qui n'ait pas accepté de soumettre le motif de la guerre à l'arbitrage et d'en respecter la sentence, les autres nations signataires suspendront pendant le temps de la guerre tous rapports soit de commerce soit de navigation, soit de Postes et Télégraphes avec la nation agressive ».

M. René Pinon (3) saluait dans le boycottage un moyen légal par lequel « un peuple qui s'estime lésé peut obtenir justice », et plus lyriquement « une arme maîtresse qui n'a fait qu'apparaître sur les champs de la bataille internationale pour déconcerter les diplomates et dérouter les Chancelleries ».

Mais les juristes devaient lui refuser l'accès du Droit international public. Celui-ci tend en effet à mettre le plus possible à l'abri les intérêts des simples particuliers, lors de l'emploi des

(1) Codsî GOUBRAN *Le Problème des sanctions dans l'évolution de l'arbitrage international*. Thèse, Paris, p. 335.

(2) Medecin e Albuquerque. « Figaro », 3 août 1911.

(3) *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} mai 1909.

divers moyens de coercition. Comment ne réproverait-il pas des actes qui y portent de sérieuses atteintes et qui de plus sont les effets de l'initiative privée ? Le boycottage doit donc être considéré comme une question de Droit public interne. « Poursuivi sans violence et sans immixtion aucune des agents publics, il n'engage pas la responsabilité internationale de l'Etat sur le territoire duquel il se produit (1) », encore que M. Séfériadès (2) estime que cette responsabilité apparaît pour l'Etat qui aurait pu l'empêcher en employant les forces et moyens à sa disposition.

Le boycottage est donc condamné comme mesure de coercition internationale, même indépendamment de tout traité ; le provoquer contre un Etat qui bénéficie d'un traité « ce serait reprendre d'une main les facultés qui ont été conférées de l'autre..., la pire des hypocrisies (3) ».

(1) LAFERRIÈRE.

(2) SÉFÉRIADÈS, *Réflexions sur le boycottage en Droit international*, 1912.

(3) André WEISS, *Traité de Droit international privé*, t. V.

CHAPITRE IV

Les représailles

Il n'est pas toujours possible d'user de la rétorsion, et celle-ci dans bien des cas est notoirement insuffisante. Il faut dès lors exercer sur l'adversaire une pression plus énergique, répondre à une violation du droit par une violation du droit, et souvent opposer la violence à la violence, « vim vi repellere ». C'est recourir aux représailles.

« User de représailles, selon Calvo (1), c'est reprendre son bien partout où il se trouve, s'emparer d'un gage pour sauvegarder ses droits, imposer par la force ce que le sentiment de l'équité n'a pas suffi à conquérir, en d'autres termes, se faire justice soi-même ».

L'étymologie même du mot (2) indique qu'à l'origine, les représailles avaient une portée plus restreinte : reprendre une chose enlevée, dont la restitution volontaire est refusée. A Athènes, la loi autorisait les parents d'un homme assassiné en pays étranger à saisir jusqu'à trois nationaux de celui-ci et à les retenir tant que le meurtrier n'aurait pas été puni ou livré. C'est ce qu'on appelait *Ἀνδροληψία*, prise d'homme.

Grotius rapproche de cette prise d'otages le droit pour un Etat d'arrêter des sujets d'un autre Etat afin de se faire rendre l'un des siens injustement arrêté. « C'est ainsi qu'autrefois

(1) « Le Droit international théorique et pratique ».

(2) *Represaglia*, en italien, signifie « reprise ».

quelques-uns empêchèrent qu'on ne fit saisir à Carthage un Tyrien, nommé Ariston, alléguant pour raison que si on prenait cet homme, les Tyriens en feraient de même aux Carthaginois, à Tyr et dans les autres villes marchandes ». De même saisisait-on, chez les Grecs, les biens appartenant aux sujets d'un autre Etat. Ce droit de retenir des personnes ou des biens étrangers, en cas de déni de justice, l'usage l'a établi partout, écrit Grotius, et il cite Homère, Aristote et Denys d'Halicarnasse. « Les jurisconsultes modernes l'appellent droit de représailles, les Saxons et les Anglais *withernam* (de *wither* ou *wider*, derechef et *nam* ou *namp*, prise), et les Français chez qui il faut pour cela une permission expresse du roi, lettres de marque ».

Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, on admit comme principe fondamental des représailles qu'un particulier lésé au dehors dans ses droits ou dans ses biens pouvait, en pleine paix, moyennant des lettres délivrées par son gouvernement, se venger et se dédommager lui-même du tort qui lui avait été causé, et non seulement sur son auteur, mais sur tous les concitoyens de celui-ci.

L'Etat d'ailleurs peut dans l'exercice des représailles se substituer à ses sujets, et ce sera la règle au XIX^e siècle.

« Les souverains doivent penser, écrit Vattel, à maintenir les droits de leurs Etats à se faire rendre justice en usant des moyens légitimes et en préférant les plus doux ». Le « vrai et juste bien de l'Etat » doit être leur grande règle. Et si la modération est toujours louable en elle-même, « les conducteurs des nations ne doivent en user qu'autant qu'elle peut s'allier avec le bonheur et le salut de leurs peuples ». Contre ceux qui s'opposeraient à l'exercice de son droit de représailles, un souverain peut employer la force « autant qu'il est

nécessaire pour surmonter leur résistance » ; il peut aller, estime Vattel, jusqu'à leur ôter la vie. Là-dessus pourtant Grotius est d'un avis différent ; s'appuyant sur « la bonne théologie », il déclare que « quand on prévoit que l'on sera réduit à en venir là, la charité veut qu'on néglige plutôt la poursuite de son droit ».

Au XIX^e siècle, la responsabilité des injures, des dommages, des infractions au droit des gens pèse sur les Etats les uns à l'égard des autres. Les représailles prennent leur forme moderne. C'est un principe généralement admis et que la Déclaration de Paris du 16 avril 1856 a sanctionné en ce qui concerne les représailles sur mer en abolissant la course, que les représailles ne peuvent plus être exercées que par l'Etat ou ses fonctionnaires autorisés.

Elles peuvent consister dans la méconnaissance temporaire d'une obligation stricti juris ; on les appelle alors « négatives » : un Etat refuse au pays qui s'est rendu coupable à son détriment d'une violation du droit international, le bénéfice d'avantages dont il s'était, par traité, obligé à le faire jouir. Les représailles sont dites positives quand elles impliquent saisie de gages matériels, détention de territoires ou capture de biens et de propriétés. Et l'on y peut comprendre, avec Oppenheim, tous les actes qui, dans les circonstances ordinaires, impliqueraient un délit international (1).

De nombreux auteurs, cherchant à discipliner l'exercice des représailles, les condamnent quand elles sont appliquées directement aux individus qu'elles frappent dans leurs personnes ou dans leurs biens alors qu'ils ne peuvent être tenus pour responsables des lésions injustes qui ont provoqué ces actes

(1) Albéric ROLIN, *Le Droit moderne de la guerre*, p. 109.

de coercition ou de répression. Ceux-ci, comme la guerre, ne devraient-ils pas constituer des « relations d'Etat à Etat » ?

L'humanité, l'équité s'accordent avec les plus récentes tendances du Droit international positif, manifestées à La Haye lors de l'élaboration de la Convention sur les lois et usages de la guerre terrestre, pour affirmer que les citoyens pacifiques doivent être, autant que possible, mis à l'abri des funestes effets de la violence. S'il s'applique à la guerre, ce principe ne doit-il pas à fortiori s'appliquer à la paix ?

Mais il est certain cependant que tant qu'ils ne se le sont pas interdit contractuellement, les Etats restent libres d'infliger à leurs adversaires la lésion juridique qui leur semble la plus opportune ; rien ne leur interdit de les frapper dans les intérêts privés de leurs ressortissants, c'est-à-dire dans leur droit général de protection à l'égard de leurs sujets ou dans le droit à un traitement particulier qu'ils tiennent d'une clause de traité international.

De nombreuses classifications des représailles ont été proposées par les auteurs. On peut, semble-t-il, distinguer les représailles « qui n'impliquent pas nécessairement l'état de guerre (1) » et celles dont le caractère est plus douteux et qui, par la violence qu'elles mettent en œuvre, se rapprochent singulièrement des actes d'hostilités. Dans la première catégorie, on rangerait : la saisie et la vente de propriétés appartenant à l'Etat auteur de la lésion ou à ses ressortissants, la détention ou l'expulsion de ceux-ci, etc. ; dans la seconde, le blocus, l'occupation, le bombardement des places fortes, etc.

Nous n'entreprendrons pas ici le dénombrement ni l'histoire des recours multiples des Etats aux divers modes de repré-

(1) Albéric ROLIN, *Le Droit moderne de la guerre*, p. 112.

sailles, nous bornant à en rappeler succinctement quelques-uns parmi les plus caractéristiques.

■
**

En 1752, pendant la guerre de succession d'Autriche, les escadres anglaises ayant capturé des navires prussiens chargés de marchandises françaises, Frédéric II fit suspendre le paiement de la Dette hypothéquée sur les revenus de Haute et de Basse-Silésie au profit des négociants anglais ; l'empereur Charles VI avait contracté cet emprunt en 1735, et, par l'article 7 du traité de Breslau (11 juin 1742), le roi de Prusse s'était engagé à en payer seul les arrérages.

Ainsi les créanciers britanniques allaient payer les frais du différend ; au nom de l'équité, le roi de Prusse exigeait d'eux la réparation d'un préjudice dont ils n'étaient pas les auteurs.

Aux arguments juridiques très sérieux opposés par les Anglais, il fut répondu que « le roi ou le gouvernement d'une nation et ses sujets sont censés être « *una et eadem persona* », que par conséquent ce qui est dû par le roi ou au roi d'une nation l'est aussi par les sujets ou aux sujets de cette nation ».

Cette thèse parut peu solide et il semble bien que les représailles prussiennes aient produit partout une impression des plus défavorables. Et d'ailleurs avait-il besoin de justifier ses actes par d'autres mobiles que son intérêt, ce souverain hypocrite pour qui le Droit des Gens n'était « qu'un vain fantôme que les souverains étalent dans les factums et dans les manifestes lors même qu'ils le violent (1) » ?

*
**

(1) FRÉDÉRIC II, *Œuvres*, t. IX, p. 81.

Après l'affaire de Lang-Son (juin 1882), le gouvernement français avait réclamé de la Chine, à titre de compensation pour les familles des soldats tués et de dédommagement pour les frais supplémentaires occasionnés par la prolongation des hostilités, une indemnité de deux cent cinquante millions, bientôt d'ailleurs réduite à cinquante millions. Le gouvernement chinois ayant repoussé ces réclamations, Jules Ferry lui faisait remettre le 16 août un ultimatum comminatoire. L'amiral Courbet l'appuya de vigoureuses mesures coercitives. Les 27 et 28 août, les forts et l'arsenal de Fou-Tchéou étaient bombardés et détruits et la flotte chinoise capturée (1).

Le gouvernement français nia que ces actes de violence pussent constituer l'état de guerre. Il n'avait pas déclaré la guerre à la Chine pour réserver à la flotte française le droit de s'approvisionner en charbon et en vivres et de réparer ses navires dans les ports neutres. Sans doute un rescrit impérial avait-il proclamé la guerre contre la France, dans la Gazette officielle — le Tching-Pau — du 27 août 1884. Mais les puissances européennes refusèrent de la reconnaître parce qu'elle ne leur avait pas été, conformément aux usages diplomatiques, notifiée par circulaire. Elles n'eurent donc pas à proclamer leur neutralité.

*
**

Le 11 décembre 1901, l'Allemagne, qui avait de sérieux griefs contre le Venezuela, soit à raison des vexations dont ses sujets établis dans ce pays avaient été victimes, soit à raison du défaut par le gouvernement de Caraccas d'exécuter ses

(1) Le blocus pacifique de Formose n'allait pas tarder à être établi (voir plus loin p. 33).

obligations contractuelles, avait menacé celui-ci d'une action coercitive, si toute satisfaction ne lui était pas donnée (1).

En juillet 1902, c'est le Foreign Office qui menace à son tour le cabinet de Caraccas d'employer « such steps as may be necessary » et, devant ses atermoiements, demande à l'Amirauté d'aviser à l'emploi de mesures coercitives destinées à contraindre le Venezuela à l'exécution de ses obligations internationales.

L'Angleterre allait donc agir d'accord avec l'Allemagne dont les réclamations n'avaient pas abouti, et l'Italie se joignait bientôt à ces deux Puissances.

Le 7 décembre, deux ultimatums séparés étaient remis au ministre des Affaires Etrangères vénézuélien par les ministres d'Angleterre et d'Allemagne. Vingt-quatre heures plus tard, n'ayant pas reçu de réponse, ceux-ci quittaient Caraccas. Et, dès le 9, les escadres européennes procédaient à la saisie de navires vénézuéliens. Le 15, douze navires de guerre avaient été saisis et la flotte allemande avait même coulé le « Crespo » et le « Totumo », bien qu'ils n'eussent tenté d'opposer aucune résistance.

Le président Castro protesta contre « l'immonde association de la force et de la perfidie », et sa véhémence souleva les Vénézuéliens. Alors la flotte des Puissances bombarda les forts Libertador et Vigia dont un corps de débarquement acheva de détruire les défenses. Ce n'étaient là, estimait le jurisconsulte Holland, que de simples « mesures of coercion ».

Les Puissances recoururent ensuite au blocus, le 20 décem-

(1) BASDEVANT, *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Venezuela*, R. G. D. I. P., 1904, pp. 362-458.

bre, mais devant l'attitude des Etats-Unis, pour que ce blocus fût opposable aux autres Etats, elles durent proclamer l'état de guerre.

Le 17 décembre 1902, M. Balfour expliqua aux Communes qu'il ne saurait y avoir de blocus pacifique parce qu'il était évident que le blocus comportait l'état de guerre, et il appliqua la qualification d'actes de guerre aux actes coercitifs antérieurs qui n'avaient été pourtant jusque-là considérés que comme des mesures de représailles. Ainsi, comme l'a fait remarquer M. Alcide Ebray (1), « pendant quelques jours, l'Angleterre, l'Allemagne et le Venezuela s'étaient trouvés en état de guerre sans s'en douter ».

(1) *Revue politique et parlementaire*, janvier 1903.

CHAPITRE V

L'embargo

L'embargo (1) est la mainmise à titre de gage sur les navires battant le pavillon d'un Etat dont veut obtenir satisfaction ou réparation l'Etat dans les ports, baies ou rades duquel ces navires sont mouillés.

Cet embargo par représailles se distingue donc nettement de l'embargo civil ou pacifique — *staats rechtliche embargo* (2) — simple mesure de sûreté intérieure ou de police, qui ne comporte ni saisie ni séquestration.

Ainsi le 14 janvier 1801, l'Angleterre mit l'embargo sur les navires danois, suédois et russes se trouvant dans ses ports.

La France et l'Angleterre l'utilisèrent contre la Hollande, en 1832, pour en obtenir l'exécution du traité du 15 novembre 1831. Les Puissances maritimes y recoururent encore dans d'autres circonstances, et en particulier l'Angleterre qui, selon Martens, « s'est fait toujours de défenseur de l'arbitraire et de la violence dans la sphère du droit international maritime ».

Un grand nombre d'auteurs s'accordent pour condamner l'embargo par représailles. Sans doute beaucoup d'objections soulevées contre ce mode de coercition pourraient-elles aussi bien s'appliquer aux autres ; mais il est certain qu'il est particulièrement « en contradiction avec l'idée actuelle du droit

(1) Mot espagnol qui signifie saisie, séquestre.

(2) Manuel DE HOLTZENDORF.

qui exige le respect de la propriété privée pendant la guerre (1) » et à plus forte raison en temps de paix.

Woolsey, plus catégorique encore, résume ces critiques d'un mot : « robbery ». L'embargo serait une sorte de brigandage.

Et pourtant, aux termes de l'article 38 du Règlement adopté en 1898 par l'Institut de Droit International, l'embargo peut être exercé à titre de représailles « comme mesure de sauvegarde en cas de violation d'un droit ». Mais cet embargo « doit être levé dès que la satisfaction demandée a été accordée. A défaut de satisfaction, il peut être procédé à la vente du navire sur lequel l'embargo porte, avec attribution du prix à l'Etat qui l'a mis ».

(1) HOLTZENDORF, « Rechtslexicon ».

CHAPITRE VI

Le blocus pacifique

Le blocus pacifique s'est introduit dans la pratique internationale il y a un siècle environ. C'est Hautefeuille, semble-t-il (1), qui remarqua le premier, vers 1860, que s'était développé un nouveau mode de coercition : le blocus sans déclaration de guerre des côtes d'un Etat par la force armée d'un autre Etat qui proteste cependant de ses intentions pacifiques.

Les Puissances maritimes eurent fréquemment recours à ce procédé d'intimidation vis-à-vis des petits Etats dont elles n'avaient pu obtenir satisfaction par les voies amiables, prétendant rester en état de paix avec ces nations auxquelles elles imposaient de très sérieux dommages en les soumettant à la rigueur des blocus ordinaires.

La pratique du blocus pacifique a été inaugurée en 1827, contre la Turquie, par les Puissances intervenues en faveur de la Grèce insurgée.

En 1831, la flotte française de l'amiral Roussin force l'embouchure du Tage et vient appuyer de ses canons pointés sur Lisbonne l'ultimatum des réparations exigées par le roi des Français du gouvernement de Don Miguel.

En 1833, la France et l'Angleterre jettent l'embargo sur les navires néerlandais et bloquent les ports de Hollande pour

(1) BARCLAY, *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1897.

contraindre le roi des Pays-Bas à adhérer aux arrangements internationaux consacrant l'indépendance et la neutralité de la Belgique.

En 1837, l'Angleterre bloque les côtes de la Nouvelle Grenade pour obtenir de ce petit Etat qu'il réparât des offenses dont il s'était rendu coupable. Le cabinet de Londres aurait considéré comme un casus belli le refus de consentir aux réparations exigées si son représentant en Nouvelle Grenade, voulant éviter que les violences de la guerre déclarée ne déterminassent les habitants à une résistance désespérée, n'avait réussi à faire prévaloir son opinion, qu'un simple blocus suffirait à provoquer une solution satisfaisante. Ce qui advint.

En 1838, le gouvernement français fait bloquer les côtes mexicaines et occuper le fort de Saint-Jean d'Ulloa, mais le Mexique répond à ses protestations d'amitié par une déclaration de guerre.

A la même époque, l'amiral Leblanc, pour obtenir satisfaction du dictateur Rosas, proclame au nom de la France le blocus de tous les ports argentins (28 mars 1838-7 novembre 1840). Quelques années plus tard, le 18 septembre 1846, un blocus identique est décrété par la France, agissant cette fois de concert avec l'Angleterre, et l'escadre argentine est capturée par les Alliés. — En 1842-44, la Grande-Bretagne avait bloqué le port de San Juan de Nicaragua.

Pour soutenir les prétentions à la vérité excessives d'un certain David Pacifico, originaire de Gibraltar, dont une maison qu'il possédait à Athènes avait été pillée le 4 avril 1847, le gouvernement britannique, après deux ans de négociations, adressa un ultimatum comminatoire au gouvernement hellénique, fit bloquer le Pirée, et saisir les navires de guerre et bâtiments marchands qui se trouvaient dans les ports du

Pirée, de Syra, de Nauplie, d'Hydra et de Patras. L'intervention de la France contribua au règlement de cette affaire, où, selon Lord Stanley qui fit adopter son point de vue par la Chambre des Lords, l'attitude du Cabinet Palmerston avait été « inconvenante, injuste, brutale » et avait « tendu sans nécessité à troubler l'harmonie qui doit régner entre les Puissances d'Europe ».

En 1860, le roi du Piémont fit bloquer les ports de Sicile alors entre les mains du roi de Naples et sans rompre avec celui-ci.

Du 31 décembre 1862 au 6 janvier 1863, à la suite du naufrage du « Prince of Wales » dont des Brésiliens auraient pillé l'épave, une croisière anglaise bloqua Rio-de-Janeiro et captura des bâtiments brésiliens.

Au nombre des mesures de coercition que la France employa en 1884 contre la Chine, figura le blocus de Formose par la flotte de l'amiral Courbet. Quand le gouvernement français le notifia, le 20 octobre 1884, il insista sur ce fait que l'état de guerre n'existait pas. M. Waddington écrivit au comte Granville, le 5 novembre 1884, que l'action des croiseurs français se bornerait « à maintenir un blocus effectif et à en assurer le respect, soit en repoussant soit en capturant les navires qui tenteraient d'en forcer les lignes ».

Le gouvernement britannique protesta (1). L'amiral Courbet n'avait pas assez de vaisseaux pour surveiller toute la côte et la France violait ainsi le principe énoncé par la Déclaration de Paris (1856) en vertu duquel un blocus pour être reconnu doit être effectif. Le gouvernement de Sa Majesté ne pouvait admettre que le blocus des ports de Formose, qui a été notifié aux Puissances neutres, fût considéré comme un blocus paci-

(1) Lettre du 11 novembre 1884.

fique. « Des hostilités importantes ont déjà eu lieu entre la France et la Chine et elles sont d'une nature incompatible avec l'état de paix. De plus, la prétention du gouvernement français, que le blocus pacifique confère à la puissance qui l'établit le droit de saisir et de condamner les navires d'une tierce nation pour violation de ce blocus, est en opposition avec l'avis des hommes d'Etat et des juristes les plus éminents de France, avec les décisions de ses tribunaux, de même qu'avec les principes bien établis du droit international ». Et le cabinet de Londres d'estimer que les hostilités qui ont eu lieu, suivies d'un avis formel de blocus, constituent un état de guerre entre la France et la Chine.

Enfin, après d'épineux pourparlers, il fut entendu que la flotte française n'exercerait pas les droits du bellégérant sur les navires neutres en pleine mer et qu'en échange le gouvernement britannique maintiendrait son attitude antérieure et ne proclamerait pas sa neutralité. Mais les protestations réitérées de la Chine déterminèrent Gladstone à mettre en vigueur le Foreign Enlistment Act pour les ports asiatiques (1). Désormais les bâtiments français n'y pourraient prendre du charbon et des vivres que pour le prochain port français. Et si le gouvernement français, en présence de la situation nouvelle qui était « faite aux bâtiments de la marine française par l'application rigoureuse des règles de la neutralité dans les ports relevant de la souveraineté anglaise (2) » déclara ne plus pouvoir s'abstenir d'exercer le droit de visite et de capture et revendiquer « le plein et entier exercice des droits reconnus aux belligé-

(1) GEFFKEN, « La France en Chine et le Droit international », *Revue de Droit international et de Législation comparée*.

(2) Note du baron de Courcel au gouvernement allemand (6 février 1885).

rants par la loi internationale ». Ainsi, à ce que M. Challemel-Lacour appelait « l'état de représailles » allait succéder l'état de guerre entre la France et la Chine.

En 1893, les incursions des Siamois encouragés par l'Angleterre se multipliant en territoire annamite en dépit de toutes les représentations diplomatiques du gouvernement français, celui-ci fit bloquer les côtes siamoises. Après une courte résistance, le Siam céda et l'accord fut sanctionné par un traité signé à Bangkok le 3 octobre 1893 et garanti par l'occupation de Chantaboun.

En 1897, lors du soulèvement de la Crète contre la Turquie et du débarquement à Colymbari des troupes grecques du colonel Vassos, les Puissances garantes de l'intégrité et de l'indépendance de l'empire ottoman, considérant que l'envoi par le gouvernement hellénique de navires de guerre et de troupes aux Crétois insurgés était une violation du Droit international, décidèrent, en vue de contraindre la Grèce à retirer flotte et troupes, de bloquer l'île et d'interrompre toutes communications entre la Grèce et la Crète. Etabli le 21 mars 1897, le blocus ne devait être officiellement levé que le 5 décembre 1898. Les Grecs le considérèrent comme un abus de force. Les bâtiments de guerre européens mouillés devant les ports crétois ne remplirent d'ailleurs qu'imparfaitement la mission qui leur était assignée, de prévenir toute effusion de sang : bien au contraire, ils bombardèrent les insurgés chrétiens alors que ceux-ci, le 21 février, repoussaient près de la Canée une attaque des Bachi-Bouzoucks ; les obus allemands, autrichiens, anglais et russes blessèrent dix-huit chrétiens, dont trois femmes. La flotte des Puissances appuya également de son feu les batteries turques qui défendaient Hiérapétra et d'autres localités contre les insurgés.

Le blocus pacifique est sans aucun doute le procédé de coercion qui a soulevé les discussions et les polémiques les plus ardentes.

Lorsque la flotte française bloqua Buenos-Ayres et la côte argentine, le 28 mars 1838, le ministre d'Argentine fit observer que la France n'ayant pas usé des formes adoptées par les Etats civilisés pour passer à l'état de guerre et n'ayant pas déclaré solennellement la guerre à la République Argentine, les hostilités qu'elle lui imposait en fait, étaient « contraires aux règles de la justice, mais décelaient aussi une conduite peu digne d'une nation magnanime ». Lors du nouveau blocus que la France appliqua en 1846, aux côtes argentines, de concert avec l'Angleterre, Guizot déclara que l'examen attentif de la question l'avait convaincu « qu'il était possible par les moyens maritimes, par le blocus des ports et de certains points des côtes, en interceptant le passage des fleuves qui séparent les deux nations, en empêchant les communications de l'une des rives à l'autre, d'amener entre l'Argentine et l'Uruguay la nécessité d'une transaction » qui était l'un des objectifs de l'action franco-anglaise. Mais de son côté Palmerston écrivait à Lord Normandy, le 7 décembre 1846 : « En réalité, la vérité est, mais nous ferions mieux de ne rien en divulguer — que le blocus français et anglais de la Plata a été du commencement à la fin illégal. Peel et Aberdeen ont toujours déclaré que nous n'avons pas été en guerre avec Rosas ; mais le blocus est un droit de belligérant... et j'estime que pour légaliser d'une façon rétrospective les opérations du blocus, il nous faut terminer l'affaire par une convention de paix entre les deux puissances et Rosas ».

Plus récemment, lors du blocus des côtes vénézuéliennes par les flottes anglo-germano-italienne, Lord Balfour déclarait

à la Chambre des Communes, le 17 décembre 1902 qu'en réalité l'état de guerre existait en fait entre l'Angleterre et le Venezuela et qu'il était de toute évidence que le blocus impliquerait une situation de guerre (1) ».

Nous constatons ainsi que les hommes d'Etat qui usèrent du blocus pacifique n'étaient pas d'accord sur le véritable caractère de ce moyen de coercition. Ces divergences se retrouvent d'ailleurs quant aux modalités d'application. Certains Etats séquestrent les navires de l'Etat bloqué mais ne troublent pas ceux des Etats-Unis ; d'autres confisquent les premiers et séquestrent les seconds ; ou vice versa, et c'est la pratique française. Enfin des Etats, comme la Grande-Bretagne, confisquent également les uns et les autres. Aucune règle juridique en effet ne limite la liberté d'appréciation des Etats, et s'ils ont apporté aux règles rigoureuses du blocus de guerre des tempéraments importants, ceux-ci ont le caractère de concessions volontaires.

Toutes ces divergences et ces incertitudes ne sont qu'un pâle reflet de celles de la doctrine, et le profond désaccord des auteurs sur cette question est un indice frappant de l'état encore bien rudimentaire du Droit international.

La grande majorité des auteurs considère le blocus pacifique comme un véritable acte d'hostilités.

« Blockade is essentially a belligerent right », a proclamé la Cour suprême des Etats-Unis. Testa, Pistoye et Duverdy professent que le blocus pacifique constitue un fait de guerre incompatible avec l'état de paix. Pour M. Fauchille, « un blocus exécuté sans déclaration de guerre préalable est un

(1) GUANI, *Revue générale du Droit international public*, année 1924, p. 288.

acte de brigandage » ; les autres Etats n'en doivent tenir aucun compte : le respecter serait se rendre complice d'un attentat odieux contre le peuple attaqué. Geffeken soutient que le blocus pacifique, n'ayant pas le caractère local et spécial qui caractérise les représailles est un véritable acte de guerre, que c'est « un moyen abusif inventé par la France et l'Angleterre pour frapper les Etats faibles sans assumer la responsabilité de l'état de guerre ». Or il faut que les belligérants acceptent les devoirs qu'il entraîne s'ils veulent que les autres Etats se soumettent aux règles de la neutralité, toujours préjudiciables à leurs intérêts : pas de guerre, pas de devoirs de neutralité.

F. de Martens voit dans le blocus pacifique une « *contradictio in adjecto* ». Il n'est admissible, estime-t-il, « qu'autant que ses effets n'atteignent que les navires de l'Etat bloqué » ; il propose de renoncer au terme de « blocus pacifique » pour éviter tout malentendu et d'y substituer simplement celui de « représailles ».

Westlake avait éloquemment exposé les arguments des adversaires du blocus pacifique à la session de La Haye (1879) de l'Institut de Droit international qui déclara que « le blocus pacifique ne constituait pas suivant les règles du Droit international un moyen de contrainte régulier ». Mais sept ans plus tard, à sa session d'Heidelberg, le même Institut, revenant sur sa précédente décision, proclama le blocus en temps de paix permis par le droit des gens sous les conditions suivantes : 1° les navires de pavillon étranger peuvent entrer librement malgré le blocus ; 2° le blocus pacifique doit être déclaré et maintenu par une force suffisante ; 3° les navires de la puissance bloquée qui ne respectent pas un pareil blocus peuvent être séquestrés ; le blocus ayant cessé, ils doivent être

restitués avec leurs cargaisons à leurs propriétaires, mais sans dédommagement à aucun titre ».

C'est que le blocus pacifique ne présente pas que des inconvénients, ; il n'a pas que des détracteurs. Certains auteurs : Heffter, Cauchy, Perels, Bulmerincq, Fergusson, Blüntschli, etc., ont présenté avec talent sa défense. Le blocus sans déclaration de guerre, en évitant la rupture complète des relations diplomatiques entre les Etats en litige, laisse la porte toujours ouverte aux négociations ; l'état conventionnel antérieur subsiste. Et tandis que la déclaration de guerre donne le droit aux belligérants de s'en prendre au commerce des neutres, un simple blocus évite, à cet égard, des complications sérieuses qui pourraient étendre le conflit.

Sans doute, si le droit d'exercer le blocus existe pour tous les Etats, il n'est réel que pour un Etat fort contre un Etat faible, et Streit a pu soutenir que n'appartenant en fait qu'à une catégorie d'Etats puissants, ce droit devient un véritable privilège.

Privilège, soit. Mais est-il le seul que confèrent la force matérielle ou la supériorité maritime ? Et cet argument peut porter aussi bien contre les autres moyens de coercition.

Il est certain que les sentiments d'humanité dont les grandes Puissances ont souvent fait parade en bloquant les côtes de petits Etats et qui les auraient seuls empêchées de recourir à la guerre ouverte n'ont été, dans la plupart des cas, que de fallacieux prétextes. Cette attitude leur était, plus que par la magnanimité, dictée par une exacte compréhension de leurs intérêts, par le désir de s'épargner les lourdes charges d'une guerre lointaine que n'auraient pu compenser les résultats obtenus, souvent enfin par des considérations d'ordre constitutionnel.

Mais les petits Etats non plus n'auraient rien gagné à ce qu'une guerre ouverte, avec ses horreurs et ses douloureuses vicissitudes — et pour eux la défaite certaine — fût engagée contre eux.

En raison du caractère redoutable et atroce de la guerre, on ne peut qu'admettre comme une mesure raisonnable et légale ce qui peut l'éviter et, tout au moins la retarder. C'est là sans doute se placer « au point de vue plutôt de la philanthropie que du droit (1) » : — Mais leurs exigences peuvent-elles être contradictoires ? N'ont-elles pas la même fin : maintenir la Paix ?

Nous pouvons donc conclure avec M. Pillet, que le blocus pacifique est « en cas de violation du Droit international, la sanction la plus adéquate à l'offense commise. Une nation viole le droit des autres ; on la punit en la privant de tout ou partie des bienfaits du commerce interational. Elle a péché contre la communauté internationale, on la retranche momentanément de cette communauté ».

(1) KAMAROWSKI, *Le Tribunal international*, 1887, p. 42.

CHAPITRE VII

L'occupation de coercition

Parmi les mesures de contrainte basées sur le recours à la force et qui ne rompent pourtant pas l'état de paix, l'occupation « de coercition » est de celles dont le XIX^e siècle a vu s'étendre de plus en plus le champ d'application. L'obligation qui sert de cause juridique à l'acte sanctionnateur du droit que constitue cette mesure coercitive n'est pas contractuelle, mais délictuelle. Tandis que l'occupation dite conventionnelle est réalisée en vertu d'un traité, et en général pour garantir son exécution, l'occupation coercitive a lieu en dehors de toute convention ; ce n'est pas seulement une mise en gage, c'est une *prise* de gage, faite contre la volonté d'un Etat, pour le contraindre à remplir ses devoirs internationaux ou à accorder les réparations qu'il doit. De l'inexistence apparente de titre juridique chez l'occupant, on ne peut conclure à l'assimilation de son acte à une occupation de guerre. Car ce procédé de coercition, s'il n'est pas juridique en la forme — comme en droit administratif l'exécution forcée en cas d'urgence ou d'absence de sanction pénale ou judiciaire — repose sur une base juridique : l'exécution des traités que commandent la justice et l'équité et sans laquelle il n'y aurait pas de relations internationales possibles.

L'antiquité, le moyen âge ne connurent guère l'occupation militaire pacifique ; jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, elle ne fut

conçue que comme une mode de garantie de l'exécution des traités, et d'ailleurs on n'y recourut que rarement. Par contre le XIX^e siècle en fit la seule garantie couramment employée. Le plus souvent sans doute, le gage est livré par le débiteur par convention, mais on relève dans l'histoire du siècle de nombreux cas où il est saisi d'autorité par un Etat soucieux d'appuyer ses revendications d'une manifestation sensible de sa volonté comme de sa force. Dès lors il s'agit d'occupations de coercition qui cessent dès que satisfaction a été donnée aux réclamations de l'Etat occupant. C'est ainsi qu'en 1806-07, Napoléon fit occuper une partie des Etats pontificaux pour contraindre le Pape à céder à ses injonctions, mais cette mesure violente devait aboutir à l'annexion pure et simple à l'Empire des Etats romains. Et nous ne verrons que trop souvent, par la suite, des occupations coercitives détournées de leur but primitif, devenir le simple prélude d'une mainmise définitive.

C'est comme moyen de coercition contre le Sultan qui refusait de souscrire à un armistice aux conditions posées en faveur de la Grèce insurgée par les Puissances que celles-ci décidèrent (Conférence de Londres, 19 juillet 1828) d'envoyer en Morée un corps de troupes qui « resserrant l'armée d'Ibrahim et la privant de tous moyens de communication et d'approvisionnement la mettrait dans l'obligation de se rembarquer ». Le 17 août, quatorze mille Français prenaient la mer à Toulon ; le 9 septembre commençait l'évacuation de la Morée par les Egyptiens ; le 15 octobre, elle était terminée.

En 1853, lors de l'affaire des Lieux Saints, le tzar Nicolas désireux de prendre des garanties matérielles afin d'obtenir du Sultan « ramené à des sentiments plus équitables » des « sûretés morales » (Note de Nesselrode, 31 mai), fit occuper les

Principautés danubiennes (4 juillet). D'ailleurs, la Porte, encouragée par les Puissances occidentales, ayant sommé le tsar de les évacuer et celui-ci ayant refusé, la guerre éclata le 13 octobre. L'année suivante, de nombreux volontaires grecs s'enrôlant dans les rangs des insurgés de Thessalie, soulevés contre les Turcs, la France et l'Angleterre firent occuper Le Pirée par leurs troupes pour déterminer la Grèce à respecter plus scrupuleusement les lois de la neutralité.

C'est également dans un but de coercition qu'en 1862, la France, l'Espagne et la Grande-Bretagne firent occuper les côtes mexicaines. Une loi votée par le Congrès mexicain et sanctionnée par le président Juarez avait, le 17 juillet 1861, suspendu le paiement des dettes reconnues dans des conventions passées avec l'Angleterre, la France et l'Espagne. Ces trois puissances s'entendirent pour appuyer par des moyens coercitifs pris en commun les réclamations de leurs sujets lésés. A Londres, le 31 octobre 1861, furent jetées les bases d'une expédition militaire destinée à exiger du gouvernement mexicain une protection plus efficace pour leurs sujets et les propriétés de ceux-ci, et l'exécution des obligations pécuniaires contractées par lui. Les Puissances s'engageaient à respecter l'intégrité territoriale du Mexique et à ne pas s'immiscer dans sa politique intérieure. Est-il besoin de dire qu'elles avaient des arrière-pensées ? Et comment s'étonner dès lors que la guerre éclatât ?

Signalons en passant l'exécution fédérale prononcée le 7 décembre 1863 par la Diète de Francfort contre le Danemark, l'occupation du Holstein qui en résulta, destinée à contraindre le Danemark à remplir ses obligations de membre de la Confédération. Mais ce n'était là qu'un prétexte ; les commissaires de la Diète devaient violer les caractères de l'occu-

pation, la Prusse allait se subroger à la Diète et l'on sait ce qu'il en advint.

En 1883, pour faire respecter par le gouvernement hova les droits que lui conféraient sur les côtes Nord-Ouest de Madagascar les traités de 1840-41, la France bloqua les côtes de l'île et occupa Majunga.

En avril 1895, le Nicaragua refusant de lui payer l'indemnité qu'elle exigeait, en réparation de l'arrestation d'un vice-consul et de sujets britanniques, l'Angleterre fit occuper Corinto et saisir les douanes. Nicaragua s'exécuta.

En 1898, prétextant l'assassinat de deux missionnaires allemands à Yen-Tchéou-Fou, trois navires allemands occupèrent la baie de Kiao-Tchéou ; ces représailles intimidèrent le gouvernement chinois qui satisfit aux convoitises de l'Allemagne.

En 1901, la France occupa une partie de l'île de Mitylène pour forcer la Porte à payer ses dettes.

Quatre ans plus tard, pour obtenir du Sultan des réformes en Macédoine, les Puissances débarquèrent des marins dans la même île, puis à Lemnos (novembre-décembre 1905).

Rappelons enfin l'occupation d'Oudjda (1) par la France, en 1907. A cette époque, la France avait de nombreux griefs contre le Makhzen dont la politique hostile avait engendré de graves désordres à la frontière algérienne comme aux confins des possessions françaises du Haut-Sénégal ; l'inexécution de certaines clauses (articles 13 à 15) de l'Acte d'Algésiras et les mauvais traitements infligés à ses nationaux s'y ajoutaient ; les troubles de Marrakech et l'assassinat du docteur Mauchamp vinrent combler la mesure. Le gouvernement français

(1) ROUGIER, *Revue de Droit international public*, t. XV, année 1908.

décida d'employer contre le Sultan des mesures coercitives : le 29 mars 1907, le général Lyautey occupait Oudjda, sur la frontière algéro-marocaine, restée en dehors du domaine d'application de l'Acte d'Algésiras.

La France voulait intimider le Makhzen, l'inciter à remplir avec plus de scrupules ses obligations internationales, en lui imposant une occupation préjudiciable à son influence et à ses intérêts, occupation qui ne cesserait que le jour où il aurait donné satisfaction aux réclamations présentées le 28 mars par le ministre de France à Tanger.

Le 7 mai, après deux réponses évasives, le Makhzen se résignait à accéder aux demandes de la France.

Signalons enfin, pour clore cette énumération des occupations de coercition les plus importantes et les plus caractéristiques l'occupation de Kazirn, par laquelle la Russie, à la suite de l'incident Schuster, appuya, en novembre 1911, ses réclamations auprès du gouvernement persan et celle de Vera-Cruz par les Etats-Unis, en 1914.

L'occupation s'est donc révélée comme un mode très efficace de coercition. Il semble bien pourtant qu'elle ait maintes fois provoqué la guerre. C'est qu'alors les Puissances qui y recouraient avaient des arrière-pensées : leurs revendications n'étaient qu'un masque dont elles dissimulaient leurs ambitions conquérantes. L'occupation réalisée, elles la voulaient maintenir au prix même d'une guerre qu'elles ne craignaient point.

Au début du xx^e siècle, avant la Grande Guerre, à la suite de laquelle les Etats devaient — réalisant la prédiction faite par Hall en 1889 — accepter « des règles de conduite, basées sur les principes de la justice, plus strictes que celles qu'ils auraient jusque-là reconnues (1) », le recours à des mesures de force n'allant pas jusqu'à la guerre était donc considéré comme moralement justifiable en cas de préjudice ordonné ou appuyé par un Etat ou de torts civils laissés par lui sans réparation (2).

Et pour autant qu'un moyen de coercition était reconnu comme institution internationale, c'était « aux mains des Etats une arme qui, du moins au point de vue juridique était, dans son emploi, à leur discrétion (3) ».

(1) JAMES BROWN SCOTT, *Introduction à la traduction française* (1914) *du Traité de Droit international de Westlake* (2^e édition, 1913), p. VI.

(2) WESTLAKE, *Traité de Droit international* (2^e éd., 1913). Trad. de M. de Lapradelle (1924), p. 404.

(3) WESTLAKE, *ibid.*, p. 405.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Les principes fondamentaux du Pacte de la Société des Nations et le recours à la force

Le droit nouveau que les auteurs du pacte de la Société des Nations entendaient instaurer n'était en somme que l'aboutissement naturel des tendances à transformer en règle de droit l'obligation jusque-là morale des Etats, de préférer les solutions amiables et pacifiques des conflits aux solutions violentes et à la guerre. Depuis le début du xx^e siècle, ce principe qu'il n'est « pas de guerre licite sans examen préalable du litige », avait déterminé un important développement de l'arbitrage international : de 1899 à 1907, plus de soixante traités d'arbitrage et de quarante clauses compromissoires étaient conclus ; après la deuxième Convention de La Haye, ce mouvement s'accroissait ; quand éclata la guerre, le nombre des traités d'arbitrage en vigueur était de cent trente-neuf, celui des clauses compromissoires de cent cinquante-quatre ; et quarante-sept Etats étaient impliqués dans ce réseau de conventions.

La Convention signée à La Haye le 18 octobre 1907, à l'instigation du général Porter, appliquait les principes émis le 29 décembre 1902 par le docteur Dragô, ministre des Affaires Etrangères de la République Argentine, dans une note adressée au représentant argentin à Washington. Elle subordonnait l'emploi de la force en matière de recouvrement de dettes contractuelles à l'examen et à la reconnaissance du bien fondé des réclamations du créancier. Mais la portée de cette convention destinée à « mettre une barrière légale à l'emploi international de la force en temps de paix (1) » fut réduite par ce fait que plusieurs Etats « n'ont pas signé le texte, ou, le signant, l'ont fait avec des réserves qui l'affaiblissent et même le détruisent (2) ».

Par les traités Bryan, passés à partir de 1913, les hautes parties contractantes convenaient de soumettre leurs différends à une enquête pendant laquelle elles s'engageaient à ne pas ouvrir les hostilités.

On tendait également à ne plus considérer comme licites les représailles et autres mesures de coercition mettant en œuvre la violence que dans les conflits non susceptibles d'arbitrage, et à estimer que, même dans ce cas, il fallait, avant d'y recourir, avoir épuisé les moyens de solution pacifique.

La doctrine moderne s'attaquait d'autre part au principe même des représailles et contestait la compatibilité avec l'état de paix de celles qui impliquent le concours de forces militaires ou navales et sont, de leur nature, de véritables actes de guerre.

En Amérique enfin s'était constituée l'Union panaméri-

(1) WESTLAKE, *Traité de Droit international*, 2^e éd., 1924, p. 405.

(2) WESTLAKE, *ibid.*, p. 405.

caine. La souveraineté, dans les rapports entre Etats, est bornée par l'obligation de respecter les droits d'autrui et l'intérêt général : voilà le principe à la base du panaméricanisme. S'il implique à la charge des Etats américains une obligation de coopération et d'aide mutuelle, celles-ci doivent être librement discutées. L'indépendance des Etats est respectée, et d'autant plus que l'Union n'a point d'organe de contrainte. Elle ne puise sa force que dans l'esprit public des nations américaines (1).

« Quels que soient les différends qui puissent surgir entre deux gouvernements américains, déclarait le 28 juin 1916 l'ambassadeur de la République Argentine à Washington, le principe continental d'union et de concorde est suprême et incompatible avec l'emploi de la violence comme moyen de régler en Amérique les conflits internationaux ». Ainsi les Etats américains avaient « orienté nettement leur politique internationale vers les solutions d'une complète discipline pacifique (2) », excluant tous les actes de violence qui, « s'ils ne constituent pas en eux-mêmes véritablement la guerre, sont des moyens déguisés d'imposer à un peuple faible une volonté plus forte en méconnaissant les véritables principes que la justice internationale met au service du droit ».

*
**

De même, les auteurs du Pacte de la Société des Nations rêvaient de proscrire toute violence dans le règlement des différends internationaux ; cet état d'esprit apparaît dans les

(1) Charles DUPUIS, *Le Droit des Gens et les rapports des grandes Puissances avec les autres Etats*.

(2) GUANI, *Revue générale de Droit international public*, année 1924, p. 288.

projets qui servirent de base à la discussion du Pacte. « Les Puissances signataires s'interdisent de recourir à l'emploi de la force armée », lit-on dans le projet du président Wilson. D'après celui de la Commission ministérielle française, « la Société des Nations se propose de maintenir la paix par la substitution du droit à la force dans le règlement des conflits ». Et la délégation italienne proposait que les Etats contractants s'engageassent à « s'abstenir d'appliquer l'un contre l'autre des mesures de coercition ».

Mais pour que puissent disparaître ces procédés primitifs et anarchiques de coercition entre Etats, pour que ceux-ci n'aient plus à se faire justice eux-mêmes, il faut que soit établi entre les Etats un véritable ordre juridique, avec sanctions et organes d'application. Le Pacte du 28 juin 1919 a-t-il réalisé cet ordre ? La Société des Nations assure-t-elle la solution pacifique de tous les conflits ? A-t-elle le pouvoir de contraindre les Etats à exécuter ses arrêts et de sanctionner leurs manquements ?

Voilà des questions qu'il nous faut envisager. Car dans la mesure où l'on y peut répondre par l'affirmative, les Etats peuvent et doivent renoncer à assurer eux-mêmes la défense de leurs intérêts et la sauvegarde de leur droit.

Le Pacte de la Société des Nations est venu restreindre pour les Etats la liberté de se faire justice eux-mêmes ; elle ne l'a pas supprimée, car la collectivité qui intervient entre les parties en litige n'a pas le pouvoir d'imposer une décision qu'il ne lui est d'ailleurs pas toujours donné de prendre et l'Etat lésé reprend sa liberté d'action si la tentative d'arrangement échoue ou si l'Etat condamné ne se conforme pas à la sentence rendue. Comme l'a fait judicieusement observer M. Politis, « c'est une période transitoire entre le pur droit

de vengeance et la pleine organisation sociale, analogue à celle de la procédure formulaire romaine qui, après avoir succédé au système des actions de la loi, a été à son tour remplacée par la procédure extraordinaire ».

(1) M. POLITIS, *Revue général de Droit international public*, 1924, p. 16.

CHAPITRE II

La Société des Nations et le règlement pacifique des conflits internationaux

Aux termes de l'article 11 du Pacte, « toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière ». Celle-ci « doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ». En outre « tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations dont la paix dépend ».

Ce texte confère à la Société des Nations un droit de regard et d'intervention qui constitue, à n'en pas douter, une réelle sauvegarde de la paix. Les mesures de coercition autres que certaines rétorsions qu'un Etat emploierait contre un Etat membre de la Société des Nations constitueraient des violences dont elle serait appelée à connaître et dont elle aurait à apprécier le caractère et la légitimité.

En principe donc, la Société des Nations doit connaître de tous les litiges qui n'ont pas été résolus par la voie diplomatique et pour lesquels un système de médiation, d'arbitrage ou de règlement judiciaire est constitué. Mais en fait cette compétence est limitée par l'importante réserve inscrite au para-

graphe 8 de l'article 15 : « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le Droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil la constatera dans un rapport mais sans recommander aucune solution ».

Cette réserve, assez vague d'ailleurs, est plus restreinte que celle qui figure d'ordinaire dans les traités d'arbitrage : le conflit peut en effet n'être pas susceptible d'une décision arbitrale, d'un règlement judiciaire, parce que n'impliquant pas l'application d'une règle incontestée de Droit (1) ou présentant un caractère politique, et comporter néanmoins l'examen et la médiation du Conseil.

Cette réserve vise incontestablement les conflits de l'ordre de la législation interne des Etats. Dans l'avis qu'elle donna sur la question des décrets de nationalité, la Cour permanente de Justice internationale a déclaré que les expressions « d'ordre intérieur » et « à la compétence exclusive » doivent en l'espèce être considérés comme ayant la même portée.

Et d'ailleurs cette réserve ne figurait pas dans la première rédaction du Pacte. Elle ne fut introduite que plus tard, à la demande du président Wilson (2) que ses amis avaient convaincu de l'impossibilité de faire admettre le traité par l'opinion américaine sans une réserve qui, concernant les différends d'ordre politique interne, soustrairait à l'examen du Conseil les questions d'immigration ou de tarifs douaniers.

Au lendemain du conflit italo-grec d'août-septembre 1923, à l'occasion duquel étaient apparues les divergences d'appréciation des gouvernements quant à des textes capitaux, le

(1) CAVAGLIERI, *Rivista di diritto pubblico*, 1924.

(2) M. MARSHALL BROWN, *Rapport à l'Institut de Droit international*. Session de Grenoble, 1922.

Conseil de la Société des Nations posa au Comité spécial de Juristes qu'il constitua pour interpréter certaines clauses du Pacte, la question suivante : « L'exception déduite du paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte est-elle la seule exception d'incompétence tirée du fond qui puisse être opposée à l'examen du Conseil ? » La réponse fut catégorique : « Quand un différend susceptible d'entraîner une rupture est porté devant le Conseil à la requête de l'une des parties, conformément aux termes de l'article 15, paragraphe 1^{er}, le cas envisagé par le paragraphe 8 de l'article 15 est le seul cas où le Conseil n'a pas à examiner le différend. Notamment les réserves généralement admises dans la plupart des traités d'arbitrage ne peuvent faire l'objet d'une exception opposable par l'une des parties... »

Ainsi le Comité des Juristes a été unanime à décider que ces fameuses clauses qui excluaient de toute juridiction arbitrale les conflits intéressant l'honneur, le prestige, les intérêts vitaux des Etats, c'est-à-dire en somme les conflits les plus susceptibles de déterminer une rupture et la guerre, n'étaient pas plus conciliables avec la lettre qu'avec l'esprit du Pacte.

La constitution de la Société des Nations a eu en effet pour objet essentiel de soustraire à l'appréciation discrétionnaire des Etats le point de savoir si tel ou tel différend est susceptible d'arbitrage ou d'autre règlement pacifique et d'y substituer l'obligation absolue pour ces Etats de soumettre tous leurs différends, à défaut d'une solution arbitrale ou judiciaire, à la médiation du Conseil de la Société des Nations.

Sans doute, à côté de l'exception formulée par le parag. 8 de l'art. 15 existe-t-il des réserves tacites pour quelques Etats, mais puisqu'elles n'ont pas été formulées expressément, il

serait arbitraire d'en supposer qui ne résulteraient pas du texte du Pacte et seraient contradictoires avec son esprit.

D'ailleurs, il n'est que trop certain qu'il n'y a pas de délimitation précise et fixe entre les domaines de compétence du Droit international et du Droit interne. Ainsi la Commission internationale de Juristes lqui fut chargée par le Conseil d'examiner la question des îles d'Aland, tout en affirmant qu' « une question appartient au domaine international ou relève de la juridiction intérieure d'un Etat en vertu de ses caractères intrinsèques et propres », était disposée à admettre « qu'un différend international qui a son origine dans un abus prolongé et flagrant de la souveraineté à l'égard d'une minorité nationale, ne relève pas de la compétence exclusive d'un Etat (1) ».

C'était là une manifestation très nette de cette tendance à élargir le domaine des questions de l'ordre international au nom de l'humanité et de l'équité, tendance qui avait déterminé les Alliés, lors de l'élaboration des traités de 1919-20, à demander à certains Etats d'importantes garanties en faveur de minorités nationales.

La Commission des rapporteurs, qui fut également saisie de la question des îles d'Aland, réfuta tous les arguments sur lesquels la Commission des Juristes fondait le caractère international du différend. Mais, dès lors, pour ne pas dénier la compétence du Conseil de la Société des Nations, il lui fallut invoquer la force d'expression des aspirations séparatistes d'Aland : « C'est ainsi que la question alandaise a sans conteste acquis l'importance et le caractère d'un différend inter-

(1) R. ERICH, *Revue de Droit international public et de Législation comparée*, 1924, n° 6, p. 530.

(2) Rapport de la Commission de Rapporteur, p. 28.

national ». Il était donc nécessaire de la soumettre « à la haute autorité que représente aux yeux du monde la Société des Nations (1) ».

Il est évident qu'avec un tel critérium, il serait impossible de distinguer, quant au fond, les questions internationales des questions d'ordre interne. « On aurait à s'en tenir à des faits purement accidentels sans aucune portée juridique, observait M. R. Erich, ancien président du Conseil des Ministres de Finlande. Cette théorie, émise dans un sens de transaction et de conciliation, aboutirait en définitive à ce résultat qu'un différend quelconque soulevé par un Etat deviendrait un différend d'ordre international dès qu'il est soutenu avec une force suffisante (2)... »

On conçoit donc les « difficultés énormes (3) » que présente la détermination de la compétence exclusive. Le Pacte ne permet pas de l'établir avec précision. Il s'agit là de cas d'espèce que le Conseil de la Société des Nations appréciera chaque fois, créant ainsi sa propre jurisprudence.

(1) Rapport de la Commission, p. 22.

(2) *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1924.

(3) ERICH, *ibid.*, p. 533.

CHAPITRE III

Le Pacte de la Société des Nations et les mesures de coercition

Dans l'ensemble des mesures de rétorsion ou de représailles pratiquées jusque-là et dont la variété comme la rigueur ne trouvaient en somme de limites que dans la conscience et plus souvent dans l'intérêt des gouvernements, la Société des Nations a trouvé un choix abondant de sanctions.

Désormais, douée d'un véritable caractère juridique, la coercition n'émane plus de l'Etat lésé qui perd, tout au moins dans les cas où la Société des Nations décide d'appliquer des sanctions, le droit de se faire justice lui-même. Elle émane de la collectivité des Etats liés par le Pacte, dont l'accord exprime le langage du droit. Il ne s'agit plus de vengeance, mais de justice. La sanction choisie sera la plus appropriée et la plus efficace, parce que dosée exactement et de sang-froid. Les articles 10, 11, 13 du Pacte envisagent la faculté pour la Société des Nations d'appliquer dans certains cas à certains Etats diverses sanctions.

Ces sanctions peuvent être morales, juridiques, politiques, économiques ou militaires.

Nous ne nous y arrêterons pas.

Constatons seulement que, contrairement aux tendances du Droit international moderne, à considérer la guerre comme une « relation d'Etat à Etat » et à consacrer le principe de

l'inviolabilité de la propriété privée, parmi les sanctions internationales prévues par le Pacte figurent des mesures qui frappent directement dans leurs personnes ou dans leurs biens les nationaux de l'Etat coupable. On peut y voir un retour en faveur de la thèse, soutenue par des auteurs tels que Klüber, Raynewal, Wheaton, Heffter et Ortolan, qu'il existe entre les citoyens d'un même pays « une solidarité nationale dont ils ont la charge en même temps que le bienfait ». N'est-ce pas, d'ailleurs, au même titre que la conception de « nation armée » une conséquence des principes démocratiques ? Cette responsabilité personnelle serait en quelque sorte pour les individus la rançon de leurs droits souverains. Mais il semble qu'il ait été surtout tenu compte de la grande valeur coercitive de semblables mesures et qu'il y faille voir une des raisons de cette régression — car n'est-ce pas là le terme qui convient, du point de vue du Droit international ?

De même que la guerre tend de plus en plus à devenir « totale », de même les mesures de coercition sont appelées à frapper tous les citoyens directement pour n'atteindre en somme l'Etat que par contre-coup. Ainsi apparaissent certaines sanctions prévues par les législateurs de Versailles, et sans doute, les Etats qui recourront sans mandat de Genève à des mesures coercitives s'inspireront-ils de cette dangereuse doctrine.

*
**

L'article 16 prescrit l'emploi obligatoire de ces sanctions contre l'Etat membre de la Société des Nations qui recourrait à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15 du Pacte, c'est-à-dire sans avoir soumis le différend soit à l'arbitrage soit à l'examen du Conseil, ou sans avoir laissé s'écouler trois mois après la sentence des arbitres

ou le rapport du Conseil, ou qui attaquerait un membre de la Société qui se serait conformé à la sentence arbitrale ou au rapport du Conseil adopté à l'unanimité, ou à la résolution de l'Assemblée votée aux conditions de majorité stipulées à l'art. 15.

Ainsi donc un Etat membre de la Société des Nations qui ouvrirait les hostilités contre un autre membre de la Société sans avoir au préalable employé les moyens de solution pacifique des conflits prévus dans le Pacte, serait « ipso facto », d'après l'article 16 considéré comme en état de guerre avec tous les autres membres de la Société.

Telle était du moins l'interprétation donnée au lendemain de l'élaboration du Pacte ; elle parut trop absolue, et, dès 1920, on travailla à la modifier.

La Commission internationale du Blocus instituée par le Conseil de la Société des Nations à la demande de la première Assemblée (1920), a étudié les modalités d'application et d'interprétation de l'art. 16. Le Conseil a transmis les résultats de ces travaux à la dernière Assemblée (sept. 1921) qui s'en est inspirée pour voter un certain nombre de résolutions.

L'acte unilatéral de l'Etat fautif ne saurait automatiquement créer un état général de guerre ; il donne simplement aux membres de la Société des Nations le droit de procéder à des actes de guerre contre cet Etat, et à plus forte raison, d'employer contre lui tous moyens de coercition. Les Etats doivent rester juges souverains de l'application des sanctions économiques et donc du point de savoir s'il y a ou non rupture de Pacte.

Mais dès lors il peut se produire des divergences dans l'appréciation par les gouvernements des éléments constitutifs de cette rupture. Et les hésitations ainsi provoquées de retarder

à coup sûr l'adoption des mesures coercitives, de nuire ainsi à leur efficacité, qui dépend de leur simultanéité, ou de leur exacte coordination. D'où la nécessité de confier au Conseil saisi par un Etat membre ou par le Secrétaire général d'un cas de rupture ou de danger de rupture le soin d'émettre son avis sur le point de savoir si cette rupture existe ou non.

C'est ce que fait le premier des trois alinéas dont l'addition au paragraphe 1^{er} de l'article 16 fut décidée par l'Assemblée. L'avis du Conseil pour lequel la simple majorité est requise n'est destiné en somme qu'à coordonner la mise en action de l'arme économique par les Etats, dont sont respectées la liberté et l'indépendance. Les deux autres alinéas visent à réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent résulter pour les Etats membres de l'application des sanctions économiques.

Mais tant que ces amendements n'auront pas été ratifiés conformément à l'article 26 du Pacte par l'unanimité des membres de la Société représentés au Conseil et par la majorité des autres, ils ne constitueront que des directives que l'Assemblée recommande à titre provisoire au Conseil et aux membres de la Société des Nations.

*
**

Tout rapport adopté par le Conseil à l'unanimité, ou, si le conflit a été déféré à l'Assemblée, approuvé par tous les représentants des membres de l'Assemblée siégeant au Conseil et la majorité des autres, a une certaine valeur obligatoire :
« Les membres de la Société s'engagent à ne pas recourir à la guerre contre aucune partie que se conforme aux conclusions du rapport ».

Mais il n'est pas dit qu'ils s'engagent à faire exécuter ces conclusions.

Et la partie dont le bon droit aura été reconnu peut être contrainte de recourir à la force, aux divers procédés de coercition ou à la guerre même, pour obtenir satisfaction.

Si l'unanimité requise n'est pas obtenue, toute obligation disparaît et « les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ». L'emploi des mesures de coercition entre Etats membres est donc reconnue par le Pacte comme licite dans tous les cas où la Société des Nations, après examen du litige, n'y apporte pas une solution obligatoire : L'Etat lésé conserve le droit de se faire justice lui-même.

Mais que penser du recours à la force, de l'emploi de mesures de coercition, préalablement à tout examen du litige qui les provoque et à tout recours aux procédures instituées par le Pacte de la Société des Nations ?

Aux termes de l'article 12 du Pacte, les membres de la Société conviennent « que s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure d'arbitrage, soit à l'examen du Conseil », et « qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil ».

Les représailles et les moyens de coercition autres que la guerre ne constituent pas une rupture (1), mais elles la peuvent provoquer. Et l'Etat qui en est l'objet est fondé à s'adresser au Conseil de la Société des Nations, qui doit s'occuper du différend et s'efforcer d'en assurer le règlement.

(1) K. STRUPP, *Revue générale de Droit international public*, 1924, p. 284, n° 3-4.

On ne peut voir, dans la deuxième partie de cet article 12, une condamnation formelle des représailles et des mesures de coercition autres que la guerre, puisque celle-ci seule est visée. Mais on peut soutenir qu'elles sont contraires à l'esprit du Pacte, tout au moins celles qui comportent l'emploi de la force armée et qu'on ne peut facilement distinguer des actes de guerre proprements dits.

Le Pacte qui a limité le droit de guerre pouvait-il ne pas restreindre celui des représailles ? M. Politis le notait récemment : Poursuivant son évolution, le droit international « après avoir longtemps confondu les représailles avec la guerre, les a distinguées pour tendre de nouveau à les réunir (1) ».

D'ailleurs, si l'on tenait pour licites les représailles exercées contre un Etat, la riposte de celui-ci se manifestant par des actes d'hostilité serait considérée comme une rupture de pacte, l'exposant aux sanctions de l'article 16 ; le caractère vraiment excessif de cette solution logique constitue à n'en pas douter un argument de valeur en faveur de la thèse de l'incompatibilité des mesures de coercition avec le Pacte de la Société des Nations.

(1) N. POLITIS, *Revue générale de Droit international public*, 1924, p. 10.

CHAPITRE IV

Les mesures de coercition appliquées à l'Allemagne

Désireux d'assurer expressément la légitimité des moyens de contrainte qu'ils pourraient être amenés à employer contre l'Allemagne défailante ou récalcitrante, les Alliés stipulèrent à leur bénéfice, dans le Traité de Versailles un droit de représailles très étendu.

Aux termes du paragraphe 17 de l'annexe II de la section I de la partie VIII du Traité, la Commission des Réparations, investie d'un pouvoir de contrôle sur l'exécution des obligations de réparer incombant à l'Allemagne, signale tout manquement de celle-ci à chacune des parties intéressées en y joignant « toutes propositions qui lui paraîtront opportunes au sujet des mesures à prendre en raison de cette inexécution ». Et le paragraphe 13 stipule que : « Les mesures que les puissances alliées et associées auront le droit de prendre en cas de manquement volontaire de l'Allemagne et que l'Allemagne s'engage à ne pas considérer comme des actes d'hostilité, peuvent comprendre des actes de prohibition et de représailles économiques et financières et en général telles autres mesures que les gouvernements respectifs pourront estimer nécessitées par les circonstances ». Ainsi chaque puissance alliée a le droit strict, en cas de manquement volontaire de l'Allemagne, de déterminer le genre de représailles qu'il lui convient d'employer.

C'est ce que fit la France en avril 1920.

A la suite du coup d'Etat Kapp-Lüdivitz (13 mars 1920), la Reichswehr, pour réprimer une agitation gréviste dont l'importance avait été exagérée à Berlin, avait pénétré dans la zone neutre, en violation des articles 42 et 43 du Traité de Versailles.

Le gouvernement français fit occuper Francfort, Hamburg, Darmstadt et Duisburg, au titre des sanctions prévues par le § 18.

Le Reich s'éleva contre ces mesures de coercition, appuyant sa protestation sur des arguments qu'il reprendra lors de l'occupation de la Ruhr.

*
**

Parmi les représailles que les Alliés se réservaient formellement d'exercer figurait la saisie des biens appartenant à des ressortissants allemands et entrés sur leur territoire depuis la date de la mise en vigueur du Traité, les biens s'y trouvant déjà étant affectés par l'art. 297 (partie X, section 4) au paiement des indemnités et créances prévues à cet article.

Désireux de rétablir des relations commerciales normales avec l'Allemagne, le gouvernement britannique informa, le 16 octobre 1920, le gouvernement allemand qu'il renonçait au droit de saisie à titre de représailles que lui conférait le paragraphe 18. Il fit publier sa décision au Board of Trade Journal avant d'en informer le Quai d'Orsay, la Conférence des Ambassadeurs et la Commission des Réparations, et d'ailleurs sept jours avant de le communiquer à la Chambre des Communes.

Cette renonciation encourageait les Allemands à acheter des marchandises anglaises et ainsi elle créait à l'Angleterre une situation commerciale privilégiée au détriment de ses anciens

Alliés, mis virtuellement dans l'obligation de faire eux-mêmes abandon de leur droit de saisie, qu'ils le voulussent ou non. On comprend dès lors que la France se soit émue de ce coup porté à la solidarité des Puissances de l'Entente. Le gouvernement britannique s'efforça d'ailleurs d'atténuer l'effet déplorable de sa décision et Lord Curzon déclara à M. de Fleuriau que l'Angleterre ne renonçait à aucune des sanctions qui pouvaient être prises contre l'Etat allemand en cas de manquement à ses obligations relatives aux réparations.

Le Chancelier de l'Echiquier, M. Austen Chamberlain avait démontré, devant la Chambre des Communes, le 28 octobre, la légitimité de l'action isolée. « Les termes du paragraphe 18, déclara-t-il, laissent clairement à chacun des gouvernements respectifs le soin de déterminer l'action qui lui paraît nécessaire en vertu dudit paragraphe ».

La France, comme les autres Alliés, avait donc un droit individuel de faire exécuter le Traité, d'exercer des sanctions et d'effectuer des prises de gages.

L'occupation de la Ruhr, en janvier 1923, était fondée sur ce droit, que le gouvernement britannique, pour appuyer la thèse allemande, allait discuter, deux ans après les affirmations catégoriques de M. Austen Chamberlain.



Les modalités de paiement de la dette de l'Allemagne avaient été arrêtées le 5 mai 1921. Mais elle ne tint pas les engagements qu'elle avait pris, pas plus d'ailleurs qu'elle ne s'acquitta de ses obligations réduites par le moratorium partiel qui lui fut accordé.

A la fin de 1922, il apparut nettement qu'elle ne s'exécuterait jamais sans contrainte, et sans une contrainte maintenue sans

faiblesse. Aussi, la Commission des Réparations ayant constaté, à la majorité de trois voix, de graves manquements, la France et la Belgique résolurent d'appuyer leurs réclamations d'une prise de gages en occupant le bassin de la Ruhr, le 11 janvier 1923.

Elles se proposaient de « créer en Allemagne la volonté de payer (1) » et étaient résolues à n'évacuer la Ruhr qu'au fur et à mesure des versements allemands.

L'Allemagne affecta de considérer l'occupation de la Ruhr comme un acte d'hostilité et se saisit de ce prétexte pour se soustraire à ses obligations les plus formelles, cessant ses livraisons de charbon et de coke, traitant en ennemis les Français et les Belges, et organisant une résistance, dite passive, mais en fait hypocrite et violente.

Pour le gouvernement allemand, le paragraphe 18, en dépit de l'expression si large et si compréhensive « en général telles autres mesures qu'ils pourront estimer nécessitées par les circonstances », ne visait pas les occupations territoriales. Qui eût pu penser que le Cabinet de Saint-James appuierait la thèse allemande ?

Lors de la Conférence de Londres de mars 1923, dans sa protestation contre les sanctions énumérées dans l'ultimatum du 3 mars formulé par M. Lloyd George, et au nombre desquelles figurait l'occupation des ports de la Ruhr, le Docteur Simons avait argué que le paragraphe 18 n'autorisait pas l'occupation du territoire allemand au-delà du Rhin et des têtes de pont, et cette thèse, jugée insoutenable, ne fut seulement pas retenue ou discutée dans la réponse que le Premier

(1) Note Poincaré (10 juin 1923) aux ambassadeurs de France à Londres et à Bruxelles.

anglais fit le jour même à la délégation allemande. Et d'ailleurs, en mai 1921, le gouvernement britannique n'avait-il pas prévu l'occupation de la Ruhr d'accord avec la France ? Il s'était associé en d'autres occasions à des projets d'occupation territoriale. Lors de celle de Dusseldorf et de Ruhrort, il avait signé l'ultimatum des gouvernements alliés menaçant l'Allemagne, au cas où elle se refuserait à accepter l'état de paiements, de l'occupation de la Ruhr et d'autres sanctions militaires ou navales.

Et voici que, dans sa lettre du 11 août 1923, Lord Curzon déclare que « les plus hautes autorités juridiques de la Grande-Bretagne ont avisé le gouvernement de Sa Majesté que la thèse du gouvernement allemand est fondée », que l'occupation de la Ruhr n'est pas une sanction autorisée par le Traité !

Le gouvernement britannique estimait que les mesures que les Alliés étaient autorisés à prendre, aux termes du paragraphe 18, ne pouvaient comprendre l'occupation militaire de territoires, cette occupation faisant l'objet de clauses spéciales de la Partie XIV du Traité, relative aux garanties. C'est seulement le droit d'occuper la rive gauche du Rhin et les têtes de pont qui a été accordé aux Alliés « en garantie de l'exécution du Traité ». Lord Curzon s'appuyait également sur l'article 430 : « Si la Commission des Réparations juge que l'Allemagne se refuse à observer tout ou partie de ses obligations telles qu'elles découlent du Traité en ce qui concerne les réparations, la totalité ou une partie des territoires occupés qui auraient pu déjà avoir été évacués seront immédiatement réoccupés ». Il en concluait qu'il eût été vain de stipuler expressément cette réoccupation en cas de manquement « si les Alliés avaient déjà un droit illimité d'occuper n'importe quel territoire allemand aux termes d'une autre clause du Traité ».

Cette argumentation était fallacieuse. Du fait que dans le cas prévu par l'article 430, l'occupation a lieu de plein droit, qu'il s'agit en somme d'une occupation conventionnelle de garantie, il ne s'ensuit pas que l'occupation de coercition doive être interdite, et c'est dans cette catégorie que peut se ranger l'occupation de la Ruhr, encore qu'on puisse soutenir que le paragraphe 18 lui sert de base conventionnelle, de titre juridique. La France et la Belgique ne faisaient qu'appliquer un principe de droit international que Lord Palmerston énonçait en ces termes à la Chambre des Communes, le 23 mars 1863 — et que M. Poincaré rappelait avec à-propos au Premier britannique, le 4 janvier 1923 : « Sauf le cas d'une stipulation expresse, chacune des Parties contractantes a le droit d'imposer par la force l'exécution de l'accord, l'observation de la parole donnée ». Quoiqu'il en soit, l'occupation de la Ruhr dura plus d'un an et demi.

Son évacuation, comme celle des autres territoires occupés en 1923, tels qu'Offenbourg et Appenweiller — comme sanction de l'interruption du trafic ferroviaire Strasbourg-Europe centrale — fut décidée après l'élaboration à Londres, et l'adoption du plan Dawes (16-30 août 1924).

Il n'est pas douteux que, si elle n'a pas constitué comme mode de paiement direct un système viable, l'occupation de la Ruhr aura été un moyen de pression efficace sur le débiteur de mauvaise foi. Elle a conduit l'Allemagne à accepter, pour se libérer de l'insupportable entrave qu'elle constituait, un plan utile aux réparations.

L'occupation de la Ruhr qu'autorisait le Traité de Versailles était-elle vraiment conforme à l'esprit du Pacte de la

Société des Nations ? Il eut été dangereux de soulever une aussi épineuse question.

Nous avons vu, d'autre part, que le Pacte n'était pas suffisamment explicite pour qu'on pût répondre avec précision à celle de savoir dans quelle mesure le recours à des actes de violence ne constituant pas la guerre était licite entre membres de la Société des Nations.

Le massacre de quatre Italiens, un matin de l'été de 1923, sur une grand'route d'Epire, allait — en la posant nettement — donner l'occasion de se manifester aux diverses opinions sur cette question épineuse et confuse des moyens de coercition.

Impuissant à la résoudre, le Conseil de la Société des Nations allait se voir dans la nécessité de confier le soin d'interpréter le Pacte à un Comité de juristes dont les avis éclaireraient à l'avenir sa religion.

Ce conflit italo-grec qui fit passer sur l'Europe à peine sortie du cauchemar sanglant de la guerre mondiale, un frisson d'angoisse, mérite donc d'être étudié ici succinctement.

Nous nous efforcerons de dégager des discussions du Conseil de la Société des Nations et des réponses du Comité des Juristes, ce qui se rapporte tout spécialement à notre sujet.

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Le conflit italo-grec et le Conseil de la Société des Nations

Le 27 août 1923, à neuf heures du matin, sur la route de Janina à Argyrokastro (1), en territoire grec mais à proximité de la frontière albanaise, les membres italiens de la Commission internationale que, le 9 novembre 1921, la Conférence des Ambassadeurs avait chargés de la délimitation de la frontière albanaise, étaient assassinés par des inconnus.

Le surlendemain, le ministre d'Italie à Athènes, M. Montagna, remettait deux notes verbales à M. Alexandris, président du Conseil et ministre des Affaires Etrangères de Grèce. L'une d'elles était un véritable ultimatum auquel le gouvernement italien exigeait une réponse dans les vingt-quatre heures et par lequel il demandait : 1° des excuses officielles à l'Italie de l'autorité suprême hellénique ; 2° une cérémonie funèbre officielle pour les victimes à la cathédrale catholique d'Athènes ; 3° des honneurs rendus au Pirée au drapeau italien

(1) Au kilomètre 54, à l'Est du poste frontière grec de Kikivía.

par la flotte hellénique ; 4° une enquête immédiate sur les lieux de massacre en présence de l'attaché militaire hellénique ; 5° la punition capitale de tous les coupables ; 6° une indemnité de 50 millions de lires ; 7° des honneurs militaires aux corps des victimes lors de leur embarquement à Préveza.

Le 30 août, le gouvernement d'Athènes faisait remettre sa réponse à la Légation d'Italie. Il exprimait ses vifs regrets à l'occasion de l'odieux assassinat commis sur son territoire, mais protestait « contre l'allégation qui tendait à le rendre responsable d'une offense envers l'Italie », et se déclarait « dans l'impossibilité d'accepter les chefs de demande formulés aux n°s 4, 5, 6 dans la note verbale et qui portent atteinte à l'honneur et à la souveraineté de l'Etat ». Par contre, le gouvernement hellénique acceptait de faire exprimer ses regrets au ministre d'Italie par le commandant de place d'Athènes, célébrer un service solennel à l'église catholique d'Athènes en présence des membres du gouvernement et rendre les honneurs militaires au drapeau de la Légation d'Italie ainsi qu'aux dépouilles des victimes, à Préveza. Le gouvernement hellénique se déclarait également disposé à accorder une juste indemnité aux familles des victimes et à accepter le concours à l'instruction de l'attaché militaire italien.

« Si cependant — ajoutait-il — contre toute attente, le gouvernement italien ne voulait pas reconnaître les satisfactions données comme suffisantes, le gouvernement hellénique a l'honneur de déclarer à la Légation royale d'Italie que, se basant sur les dispositions du Pacte de la Société des Nations, il aura recours à cette dernière, s'engageant à se conformer à ses décisions ».

Le lendemain, le gouvernement italien faisait savoir au gouvernement hellénique qu'il considérait que les termes de

sa réponse équivalaient au rejet complet des demandes formulées dans la note du 29 et qu'il se voyait dans la nécessité de le rappeler au sens de ses responsabilités.

« Partant, des ordres ont été donnés pour le débarquement dans l'île de Corfou d'un contingent de troupes italiennes. Par cette mesure de caractère temporaire, l'Italie n'entend pas accomplir un acte de guerre mais seulement sauvegarder son propre prestige et manifester sa volonté inflexible d'obtenir les réparations qui lui sont dues en conformité des usages et du droit des gens. Le gouvernement italien souhaite que la Grèce ne commette aucun acte qui pourrait faire changer la nature pacifique de cette mesure ».

Le même jour, après un court bombardement qui fit quinze victimes, les troupes italiennes débarquaient à Corfou. Le drapeau italien était arboré sur la vieille forteresse et salué par une salve de vingt-et-un coups de canon tirée par la flotte italienne.

Les îles de Paxos et d'Antipaxos étaient également occupées.

Cependant, le 29 août, le capitaine de Limperany, secrétaire général de la Commission de délimitation, avait envoyé son rapport sur le meurtre à la Conférence des Ambassadeurs, et celle-ci, avait demandé, le 31 août, à la Grèce, de procéder à une enquête immédiate qui permît d'établir les responsabilités. Le gouvernement hellénique répondit le 3 septembre par une note remise au chargé d'affaires de France ; il y relatait les mesures déjà prises et proposait qu'une enquête fût ouverte par une Commission internationale.

En remettant, le 30 août, sa réponse au représentant de l'Italie à Athènes, le gouvernement grec l'avait informé de son intention de saisir du différend le Conseil de la Société des Nations.

Le 1^{er} septembre, il adressait au Secrétaire général de la Société des Nations une lettre par laquelle il le priait « de vouloir bien porter la question devant le Conseil dans le plus bref délai possible, en vertu des articles 12 et 15 du Pacte ».

Le Conseil de la Société des Nations tenait à ce moment même sa 26^e session à Genève. Conformément à l'art. 4 dont l'avant-dernier alinéa stipule que « tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil », M. Politis prit place le 1^{er} septembre, à 16 heures, à la table du Conseil, quand le Président donna lecture de l'appel du gouvernement grec et des résumés de la note italienne et de la réponse hellénique qui y étaient joints.

Le représentant de la Grèce s'éleva contre les actes de violence commis la veille par la flotte italienne, contre le bombardement meurtrier de Corfou et le débarquement qui avait suivi. Il affirma le caractère belliqueux de ces actes de violence qualifiés par le gouvernement italien d' « actes pacifiques et de nature temporaire », mais déclara qu'avant tout la Grèce était « disposée à accepter et à exécuter de bonne foi toutes suggestions qui pourraient lui être faites par le Conseil de la Société des Nations ».

Le représentant de l'Italie, M. Salandra, soutint que l'Italie, ainsi qu'il résultait de la déclaration officielle de son gouvernement, n'avait pas voulu commettre un acte de guerre, que par conséquent l'article 16 ne pouvait s'appliquer. Et d'ailleurs la Conférence des Ambassadeurs ne s'était-elle pas réunie à Paris et saisie de la question pour laquelle sa compétence était certaine puisque les officiers massacrés étaient ses mandataires. Ne convenait-il pas d'attendre les résultats de son enquête ?

Lord Robert Cecil ne dissimula point qu'il ne partageait pas l'opinion de M. Salandra sur la question de compétence, dans cette affaire, « la plus grave qui ait été soumise au Conseil depuis que la Société des Nations existe ».

Le représentant de la Suède, M. Branting, fut plus catégorique. « J'estime, déclara-t-il, que le Conseil de la Société des Nations a le devoir tout à fait clair de ne pas laisser passer dans les relations entre les Etats quelque chose qui soit susceptible de mettre en péril les fondements même du Pacte. Il ne doit pas, sans protestation, assister à des faits qui sont, dans leurs conséquences au moins, une rupture du Pacte ».

Après que M. Salandra eût répliqué et que M. Politis se fut élevé contre le désaisissement du Conseil au profit de la Conférence des Ambassadeurs, le Conseil, accédant à la demande du Représentant de l'Italie, décida d'ajourner la suite de la discussion pour permettre à M. Salandra de recevoir les instructions de son gouvernement.

Le 4 septembre, M. Salandra fit au Conseil une communication relative au bombardement de Corfou, mais la discussion fut renvoyée au lendemain.

Le 5 septembre, à la 8^e séance du Conseil, le représentant de l'Italie réfute la thèse grecque d'après laquelle l'occupation de Corfou constituait un acte d'hostilité pouvant entraîner une rupture dangereuse pour la paix.

L'Italie a solennellement déclaré que cette occupation n'avait aucun caractère d'hostilité et qu'elle était simplement destinée à assurer l'exécution des réparations dues par la Grèce : pas de danger de guerre, pas même une suspension des relations diplomatiques, rien en somme qui puisse justifier l'application des articles 12 et 15 du Pacte. « La paix du monde, conclut-il, n'est pas troublée ni menacée par l'acte de garantie accompli

par l'Italie ; elle pourrait l'être plus probablement si les Etats responsables pouvaient penser qu'il y a un moyen d'éloigner les conséquences de leurs propres fautes en se plaignant des sanctions et en tentant de faire oublier les causes qui les ont rendues nécessaires ».

Mais M. Politis d'observer alors que les actes se caractérisent par leur essence plutôt que par l'intention de leur auteur ; celle du gouvernement italien ne suffisait pas à faire de l'occupation de Corfou un simple « acte de prise de gages ». Et d'ailleurs cette mesure de contrainte n'était-elle pas un acte inutile du fait même de l'existence d'une organisation internationale telle que la Société des Nations ? De l'analyse de l'art. 15, il découlait que la Grèce n'avait fait qu'user de son droit en saisissant le Conseil, qui ne pouvait se dessaisir.

Le lendemain, Lord Robert Cecil appuyait la thèse de M. Politis et affirmait la compétence de la Société des Nations. Pour le délégué de la Belgique, M. Hymans, les art. 14 et 15, « garanties précieuses qui constituent le fondement du Pacte » condamnaient sans appel la thèse italienne. Et les représentants de la Suède et de l'Uruguay vinrent confirmer cette appréciation.

Mais cette grave question de compétence fut ajournée par le Conseil à une séance ultérieure.

*
**

Cependant, la Conférence des Ambassadeurs, réunie dans la matinée, avait examiné la réponse grecque du 3 septembre et étudié les modalités de l'enquête proposée par le gouvernement hellnique.

Informé par télégramme des résolutions de la Conférence, le Conseil en prit acte, sur la proposition du représentant de

l'Espagne, M. Quiñones de León, et il avertit la Conférence qu'il serait heureux d'être mis au courant de ses prochaines délibérations. Une partie du procès-verbal de la séance fut également communiquée à la Conférence à qui se trouvait ainsi suggérée une liste de réparations à exiger de la Grèce : des excusés aux trois Puissances représentées à la Conférence des Ambassadeurs ; un service funèbre à Athènes ; le salut de la flotte grecque aux pavillons des Puissances ; les honneurs rendus aux corps des victimes à leur embarquement ; la nomination par le gouvernement grec d'une Commission d'enquête à laquelle seraient adjoints des représentants des trois Puissances ; la surveillance par des délégués de la Société des Nations, de l'enquête et du jugement des coupables ; le versement immédiat d'une somme de cinquante millions de lires destinées à garantir le paiement des indemnités qui seraient ultérieurement fixées par la Cour permanente de Justice Internationale, statuant en procédure sommaire.

Le 7 septembre, la Conférence des Ambassadeurs communiquait au Conseil le texte de la réponse qu'elle adressait le jour même à la Grèce :

Considérant que l'attentat du 27 août engageait la responsabilité de l'Etat hellénique, la Conférence des Ambassadeurs lui demandait une série de réparations, conformes aux suggestions du Conseil : excuses officielles ; honneurs rendus en rade de Phalère par la flotte grecque à des divisions navales italienne, anglaise et française ; honneurs militaires aux dépouilles des victimes. La Grèce s'engagerait à poursuivre avec célérité les coupables et à leur infliger un châtiment exemplaire, une commission spéciale déléguée par la Conférence des Ambassadeurs contrôlerait les opérations d'enquête et d'instruction. En outre, le gouvernement hellénique dépo-

serait à la Banque Nationale suisse une somme de cinquante millions de liras à titre de caution d'une indemnité qu'il s'engagerait à verser au gouvernement italien et dont le montant serait fixé par la Cour permanente de Justice Internationale.

Cette décision de la Conférence des Ambassadeurs constituait « une élégante solution d'un problème difficile ; elle ménage habilement toutes les susceptibilités, ne compromet cependant aucun principe, et sans s'incliner devant lui, rend hommage au Conseil de la Société des Nations dont elle suit les directives ; loyalement appliquée par tous, elle donne le moyen de liquider à bref délai une fâcheuse affaire (1) ».

Le 9 septembre, le Conseil de la Société des Nations remerciait la Conférence de l'avoir informé de ses délibérations et, le 10, le gouvernement royal de Grèce lui faisait parvenir son acceptation des sept chefs de demande énoncés dans la note du 7. Il ne restait plus à la Conférence qu'à l'enregistrer et qu'à fixer les modalités du règlement de l'affaire et des cérémonies expiatoires. Le 19, tout devait être terminé ; et l'Italie s'était engagée à évacuer Corfou le 27.

L'incident qui avait mis en péril la paix du monde avait été réglé en moins de trois semaines.

(1) *Europe Nouvelle*, 15 septembre 1923.

CHAPITRE II

Le Comité de Juristes et les mesures de coercition autres que la guerre

Le 17 septembre, lecture était donnée au Conseil de la Société des Nations de la communication de la Conférence des Ambassadeurs annonçant le règlement définitif du différend italo-grec. Le Conseil en prit acte, se réjouissant que fût résolu un litige qui avait suscité de si vives anxiétés.

Puis M. Branting, tout en constatant que l'activité du Conseil n'avait pas été sans influence sur le résultat obtenu, exprima son regret que le Conseil n'eût pas cru opportun d'affirmer nettement sa compétence rejetée le 5 septembre par la délégation italienne, et il ajouta : « L'occupation de Corfou, fait évidemment contraire aux principes du pacte, pourrait constituer un précédent dangereux. Tout acte qui n'est pas conforme aux obligations solennellement acceptées par les Etats diminuera sensiblement les chances de la Société de s'acquitter de sa grande tâche en face des conflits futurs ».

Lord Robert Cecil, dans un long exposé, expliqua et approuva l'attitude du Conseil qui, soucieux avant tout de rapprocher et d'accorder les parties en litige, n'avait pas abordé une discussion sur sa compétence, mais il convint qu'il n'en était pas moins nécessaire que des questions de principe aussi délicates qu'importantes soulevées lors de la controverse italo-grecque fussent résolues — et entre autres celle de savoir

si l'occupation d'un territoire comme moyen de coercition était légitime, aux termes du Pacte qu'il s'agissait donc d'interpréter.

Le lendemain, M. Salandra, s'élevant contre le jugement porté par M. Branting sur l'occupation de Corfou, s'attacha à le réfuter en se plaçant sur le terrain juridique : L'occupation a été faite — le gouvernement italien l'a déclaré le premier jour — à titre temporaire et uniquement en vue d'une prise de gage destinée à assurer les réparations demandées à la Grèce qui ne les avait pas encore acceptées. Et M. Salandra de s'appuyer sur l'autorité de la doctrine et les précédents historiques. Ces moyens pacifiques de coercition et de répression qu'ils consacrèrent, le Pacte ne les a pas interdits ; son préambule reconnaît expressément que les principes du droit international restent en vigueur. Tout récemment MM. Schücking et Wehberg (1) ont déclaré de façon explicite que le Pacte ne défendait ni la rétorsion ni les représailles. L'occupation de Corfou ne constitue donc ni un acte de guerre ni une violation du Droit des Gens.

Est-il besoin de dire que cette dialectique ne convaincrait pas M. Branting ?

Il fallait pourtant aboutir sur le terrain des principes et fixer un point de droit dont Lord Robert Cecil avait souligné l'importance. L'éminent représentant de la Grande-Bretagne soumit donc au Conseil, le 22 septembre, une proposition tendant à confier à la Cour permanente de Justice Internationale, l'examen de trois points de droit.

Le premier portait sur l'interprétation des articles 12 à 15 du Pacte, quant à la compétence de la Société des Nations

(1) *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 293.

dans l'examen et le règlement des différends internationaux ; le troisième sur la responsabilité de l'Etat en cas de crime commis sur son territoire.

Le second point à élucider, c'était la question des moyens de coercition : Un Etat a-t-il le droit d'appuyer par des mesures coercitives une revendication contre un autre Etat ? Le Pacte a-t-il modifié — et, dans l'affirmative, dans quelle mesure, — l'exercice de droits de ce genre entre Etats membres de la Société des Nations ?

Après une discussion assez confuse, le Conseil, sur la proposition de M. Hymans, chargea son président « de communiquer le procès-verbal de la séance à un Comité de Juristes composé de MM. Adatci, Botella, de Lapradelle, Rolin, Scialoja, Unden, Van Hamel et de Sir Cecil Hurst, et de les prier de formuler, en s'inspirant des préoccupations du Conseil, les questions précises d'ordre constitutionnel et juridique que le Conseil désire élucider ».

Dès le 26 septembre, le Conseil prenait connaissance du texte des cinq questions rédigées par les jurisconsultes.

La question relative aux mesures de coercition avait reçu le numéro 4 et la forme suivante :

« Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre sont-elles conciliables avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte, quand elles sont prises par un membre de la Société des Nations contre un autre membre de la Société sans recours préalable à la procédure prévue dans ces articles ? »

Comme Lord Robert Cecil, M. Branting était d'avis que ces questions fussent soumises à la Cour permanente de Justice Internationale ; mais M. Salandra éleva de sérieuses objections, en particulier en ce qui concernait la question n° 4 :

La Cour permanente est un tribunal qui ne peut statuer que sur des questions d'espèce et non sur des questions de principe. MM. Hymans, Hanotaux et de Mello-Franco déclarèrent adopter le point de vue du représentant de l'Italie, et le lendemain, Lord Robert Cecil, à son tour, vint appuyer la thèse de M. Salandra, quant à cette question des mesures coercitives, question soulevant de si importantes considérations politiques et dont il s'attacha à préciser la nature.

D'ailleurs, le 27 septembre, les positions étaient définitivement prises. M. Hanotaux qui en avait, la veille, référé à son gouvernement, avait reçu des instructions catégoriques. « Le Président du Conseil — y était-il dit — considère que la Cour de Justice ne peut pas donner d'avis sur des questions posées in abstracto ».

En vain, M. Branting réitéra-t-il ses observations, M. Salandra demeura inébranlable : « Il n'y a pas de cloison étanche entre les questions juridiques et les questions politiques. En la circonstance la politique est intimement mêlée au droit et je crois même que dans ces questions la politique prime le droit ».

Mais l'accord ne put s'établir quant à l'ensemble des questions posées, il fut néanmoins décidé que la quatrième question serait soumise à des Juristes et non à la Cour. Et, le 28 septembre, Lord Robert Cecil ayant réussi à concilier les points de vue opposés des représentants de l'Italie et de la Suède, un projet de résolution de M. Quinõnes de Leon fut adopté à l'unanimité. Ces questions seront soumises à un Comité spécial de Juristes, chaque membre du Conseil ayant la faculté de désigner dans un délai de quinze jours un juriste destiné à en faire partie, et les membres ainsi désignés constituant avec M. Van Hamel, directeur de la Section juridique du Secrétariat, le Comité qui devra fournir son rapport sur

les questions posées assez tôt pour que le Conseil puisse l'examiner à sa session de décembre 1925.



Furent désignés pour constituer le Comité de Juristes :

M. Adatci (Japon), Lord Buckmaster (Empire britannique), le Docteur Enrique Buero (Uruguay), M. F. de Castello-Branco (Brésil), M. Fromageot (France), le Docteur Van Hamel (Hollande), M. Vittorio Rolandi Ricci (Italie), M. Oesten Unden (Suède), le marquis de Villa-Urrutia (Espagne) et M. de Visscher (Belgique).

Le Comité ne se réunit que le 18 janvier 1925, sous la présidence de M. Adatci; le 24, il avait terminé ses travaux, et M. Adatci transmit au Président du Conseil de la Société des Nations les réponses sur lesquelles l'accord des juriconsultes s'était fait.

La réponse à la quatrième question était ainsi conçue :
« Les mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte, et il appartient au Conseil, saisi du différend, de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci ».

Le 13 mars 1924, à la sixième séance de la 29^e session du Conseil, le Président, M. Alberto Guani, communiqua aux membres du Conseil les réponses des juristes et leur demanda de les approuver en bloc.

Successivement MM. Hanotaux, Salandra, Quinones de Leon, de Souza Dantas et Benes déclarèrent approuver « dans leur ensemble et dans leur expression » les réponses soumises

à leur appréciation. M. Branting, tout en apportant son adhésion à la résolution approbative proposée, tint à faire constater que le Comité de Juristes n'avait pas indiqué les cas où des mesures étaient licites ou non et qu'ainsi sa réponse pouvait « couvrir des opinions différentes sur le caractère juridique de certains moyens de coercition ». Dans ces conditions le gouvernement suédois aurait désiré que la question fût renvoyée devant la Cour permanente de Justice internationale afin d'obtenir un avis plus net sur ce problème extrêmement important et délicat. Et bien que cette suggestion n'eût pas été favorablement accueillie, le représentant de la Suède déclara qu'il entendait maintenir l'interprétation soutenue par lui en septembre 1923, d'après laquelle l'emploi de la force armée n'était pas compatible avec le Pacte dans les conditions indiquées par la quatrième question. Ensuite M. Joseph Mélot, au nom de la Belgique, le vicomte Ishii et Lord Parmoor apportèrent une approbation sans réserves ni restrictions aux réponses des juristes. Enfin, parlant le dernier, le Président Guani déclara que l'Uruguay eût préféré une réponse plus nette à la quatrième question. Il eût été souhaitable — dit-il — « de préciser quel est le genre de ces mesures appelées « de coercition » qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre ». Il ajouta qu'à son avis « hors les représailles d'ordre juridique, économique et financier, tous les autres actes de force dirigés par un Etat contre un autre Etat devraient être exclus, sans tenir nullement compte de la façon dont l'Etat qui les applique qualifie ces mesures ». Qu'il n'y a pas de mesures de coercition de cette dernière espèce à envisager avant d'avoir épuisé les voies pacifiques pour apaiser les différends entre les Etats membres de la Société des Nations dont il est fait mention dans les articles 12 à 15 du Pacte. Sous le

bénéfice de ces observations, M. Guani déclara accepter les réponses des juristes et cette interprétation « largement favorable à la compétence du Conseil pour régler dans l'avenir tout différend entre les membres de la Société ».

Il conclut en déclarant adopté à l'unanimité le projet de résolution enregistrant les réponses des juristes approuvées en bloc.

*
**

La rédaction des réponses du Comité des Juristes s'est, à n'en pas douter, ressentie de la difficulté commune d'ailleurs à toutes les délibérations internationales de réaliser l'accord entre des points de vue différents, souvent apposés. L'unanimité qui confère à la formule adoptée sa valeur et sa force interprétative n'est obtenue le plus souvent qu'aux dépens de la clarté ou de la précision. Les membres du Comité représentaient les Etats membres du Conseil et ils prirent position dans le débat comme tels, agissant, semble-t-il, d'après les instructions de leurs gouvernements. Et l'on peut se demander, avec MM. Schücking et Wehberg (1) si des contingences politiques n'influèrent pas sur leur attitude et leurs décisions.

Dans ces conditions, on ne pouvait escompter, en ce qui concernait la grave question des moyens de coercition, que l'assentiment unanime se réalisât sur une formule absolue et décisive.

La réponse des juristes est incomplète quant à la légitimité des mesures de contraintes prises avant tout recours aux procédés pacifiques prévus par le Pacte, à l'occasion d'un différend susceptible d'entraîner une rupture.

(1) SCHÜCKING et WEHBERG, *Die Satzung des Völkerbundes*, 2^e éd., Berlin, 1924.

Sans doute contient-elle le principe d'une importante distinction : En indiquant qu'il y a des mesures de coercition autres que la guerre incompatibles avec le Pacte, elle réprouve implicitement les plus graves : les occupations militaires, les blocus pacifiques, etc. Mais encore eût-il fallu énumérer avec précision et indiquer les fondements d'une telle discrimination.

On peut, par contre, considérer comme légitimes, même avant toute tentative de règlement pacifique, outre les mesures de rétorsion, les représailles économiques, commerciales et financières ; bien que le développement des relations économiques internationales soit susceptible de leur donner un caractère de gravité exceptionnel, on ne saurait les considérer comme susceptibles de provoquer une rupture. Mais on saisit les imperfections de ce critérium objectif et par conséquent la nécessité de reconnaître au Conseil un pouvoir souverain d'appréciation.

Les Juristes ont considéré qu'il appartenait au Conseil saisi du différend de décider, en tenant compte des circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y avait lieu d'en recommander le maintien ou la cessation.

Un Etat membre de la Société des Nations est-il l'objet de la part d'un autre membre de la Société de mesures de coercition, il recourt au Conseil de la Société des Nations. L'article 15 lui donne en effet le droit de déférer à son examen tout différend qui lui apparaît susceptible de provoquer une rupture, à raison même de ces mesures, et c'est là pour lui une question d'appréciation personnelle. Ainsi le Conseil est saisi du différend qui a provoqué la mesure coercitive ; il est également juge de la légalité de la mesure elle-même. Il peut l'approuver ; il peut aussi en demander la levée. L'Etat devra s'incliner devant sa décision et se désister de son action.

Suffit-il que cette recommandation soit prise à la simple majorité ? Tel est l'avis de M. de Visscher (1) qui ne voit qu'une question de procédure dans cette interdiction d'employer des mesures susceptibles de compromettre le règlement pacifique d'un conflit. Mais ne faut-il pas plutôt considérer, avec M. Cavaglieri, que, pour être obligatoire, cette recommandation devra recueillir l'adhésion unanime des membres du Conseil ?

*
**

Des anciennes représailles subsistent en somme celles qui ne doivent présenter aucun danger pour la paix ; les autres, on tend à les assimiler à des actes de guerre et l'Etat n'y pourra recourir que dans les cas où ceux-ci même seraient licites.

Les représailles ne perdront leur raison d'être qu'avec leur caractère de nécessité. Mais le Pacte n'a pas fait disparaître celui-ci : Le mécanisme de règlement des conflits internationaux est d'un automatisme si douteux qu'on peut concevoir que les Etats hésitent à s'y abandonner sans réserve. La procédure instituée est si lente qu'il semble difficile qu'un Etat soucieux de sa dignité et de ses intérêts, conscient de son bon droit et de sa force, consente à demeurer passif et inerte, attendant du préjudice subi ou de l'insulte reçue une réparation aussi incertaine que lointaine. De cette réparation le Pacte n'offre aucune garantie vraiment efficace : La recommandation du Conseil peut ne pas recueillir l'unanimité et n'avoir dès lors que la valeur d'une invitation platonique qui laisse les Etats libres d'agir selon leur bon plaisir. Comment pourrait-on dès

(1) DE VISSCHER, *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1924.

lors contester à l'Etat offensé le droit de recourir dans les cas graves à des mesures de coercition à caractère non belliqueux ?

Les juristes ont tenu compte des craintes légitimes des Etats en présence des lacunes du système de règlement des conflits institué par le Pacte. Ils n'ont pas cherché à modifier celui-ci, ils n'avaient d'ailleurs pas à le faire. Ils se sont bornés à en donner une interprétation acceptable pour tous les membres de la Société.

Ainsi ont-ils agi avec sagesse. On ne peut leur reprocher l'avoir refusé de s'illusionner eux-mêmes en proclamant des obligations auxquelles auraient manqué l'adhésion sincère et l'observation des Etats.

Ils connaissaient la vitalité douteuse de la Société des Nations et savaient que tel régime qui fortifie un homme bien portant, un malade en peut mourir.

**

Pour que la Société des Nations fût cette gardienne du Droit, garante de l'intégrité territoriale et de la conservation des Etats, comme de leur développement légitime, il faudrait que le mécanisme de règlement des conflits internationaux que le Pacte a institué fût d'un fonctionnement automatique et certain. Le moindre doute, la plus légère incertitude autorisent toutes les méfiances et les plus extrêmes. Il faut que la solution s'impose ou soit imposée sans discussion et sans hésitation possible. Une divergence d'interprétation et voilà le mécanisme inerte, inutile. Il importe qu'au jour du conflit qui opposera aux nations pacifiques une ou plusieurs Puissances ambitieuses et perturbatrices, celles-ci ne puissent appuyer leurs prétentions d'arguments qui bien que spécieux suffiraient à faire naître un doute dont les peuples qui seraient conviés à

se jeter dans une mêlée dangereuse ne manqueraient pas de tirer prétexte pour se dérober à leurs engagements et se cantonner, à l'heure décisive, dans une trop prudente et criminelle abstention.

De ce lambeau de justification, ils protégeraient leurs yeux des clartés déjà un peu voilées de l'évidence juridique.

Et puis, à cet Etat qui, confiant dans sa force, jette dans la balance le poids de son épée, le blâme platonique de la conscience universelle importe peu. Il n'est sensible qu'aux arguments sur lesquels il fonde son bon droit. Il faut lui parler une langue dont les canons sont les interprètes.

En résumé, pour éviter que la force puisse tenir en échec le droit, dont la protection suffit à ceux qui l'invoquent contre ceux qui le respectent mais les laisse sans défense en présence de ceux qui le méprisent (1), il faut mettre une force suffisante au service du droit.

« La justice, a écrit Ihering, en tenant d'une main la balance sur laquelle elle mesure le droit tient de l'autre main l'épée pour l'appliquer. L'épée sans balance signifie la violence brutale. La balance sans l'épée, le droit impuissant. Ces deux choses doivent former un seul tout ». *Gladius legis custos*.

Des délibérations de Paris, la Société des Nations n'est pas sortie armée de pied en cap. Il s'en faut. La simple lecture de son acte de naissance suffit à nous révéler ses imperfections.

Nous ne pensons pas qu'il faille, pour lui gagner l'opinion publique, la parer de mérites qu'elle n'a point.

Que de malentendus, dont certains peuvent avoir des conséquences sanglantes, ne risque-t-on pas ainsi de provoquer ?

(1) Charles DUPUIS, *Le Droit des Gens et les rapports des Grandes Puissances avec les autres Etats*.

Les nations à qui l'on parle d'ère nouvelle risquent de rejeter le fardeau nécessaire de l'expérience politique et les disciplines réalistes et traditionnelles.

Le 28 juin 1919, un grand pas a été fait vers la Paix, s'il est vrai que celle-ci soit au terme de cette route bordée de ruines et jonchée de cadavres que les nations suivent depuis des siècles. Consolidons le terrain gagné. Considérons les imperfections de la nouvelle organisation internationale, et travaillons à y porter remède, mais repoussons les stupéfiants. D'ailleurs, comme le dit M. Bénès, le 10 septembre 1925, « la Société des Nations périrait si elle était dirigée par des imaginatifs ou des gens qui n'ont pas le sens des réalités ».

Aussi les esprits positifs sont-ils tombés d'accord sur la nécessité d'une organisation meilleure que celle établie par le Pacte, plus solide et plus effective, et les hommes d'Etat, au sein même de la Société des Nations se sont attachés à la réaliser.

CHAPITRE III

Le Protocole de Genève et le système des accords spéciaux

Dans les cas où les mesures de coercition ne sont qu'une forme de l'autoprotection, une application du principe de légitime défense, la Société des Nations ne les peut interdire qu'autant qu'elle se charge elle-même de la protection des nations et de la sauvegarde de leurs droits. La renonciation au droit de se faire justice soi-même postule la plus absolue confiance. Ainsi le désarmement général exige certaines conditions politiques, un état, une atmosphère de sécurité. C'est ce qu'indiquait Lord Robert Cecil, dans le rapport qu'il présenta, le 26 septembre 1922, au nom de la 3^e Commission, à la 3^e Assemblée de la Société des Nations.

« Dans le cas des attaques par terre, disait-il, il ne suffit pas de prévoir, comme dans l'article 16, le châtement éventuel de l'agresseur, de l'auteur d'une agression non provoquée, puisqu'il peut arriver qu'au cours de cette agression, des dommages si graves aient été causés qu'ils porteront un tort très sérieux au pays attaqué, en dépit de tout ce qu'on pourra faire ultérieurement pour y remédier ».

Il faut offrir aux nations, en compensation de leur désarmement, une garantie formelle, un traité qui assurera « une aide effective réelle et prévue dans tous ses détails à toute nation soudainement attaquée ». Et le Rapporteur enregistrait l'opinion émise par la Commission temporaire mixte,

nommée par le Conseil sur la proposition de la première assemblée afin de « préparer pour soumission au Conseil toutes études et propositions sur la question de la réduction des armements », à savoir : qu'il importait de « susciter par un traité de garantie mutuelle cette confiance et ce sentiment de sécurité sans lesquels la plupart des gouvernements ne pourront prendre la responsabilité de réduire leurs moyens de défense ».

*
**

La résolution n° 14 adoptée par la 3^e Assemblée, en faisant dépendre le désarmement prévu par l'article 8 du Pacte de la réalisation d'un état de sécurité qui le permit effectivement — en déterminant auparavant un véritable « désarmement moral » — avait posé les bases sur lesquelles Lord Robert Cecil établit un projet qui, fondu avec celui que le lieutenant-colonel Requin déposa devant la Commission temporaire mixte, a constitué le « texte commun » qui allait être discuté par la 4^e Assemblée et devenir le Traité d'assistance mutuelle qu'elle proposa à l'examen des gouvernements (29 septembre 1923). Ce projet présentait de graves lacunes : Il n'instituait vraiment pas cette garantie d'assistance qui pour être effective devait pouvoir jouer immédiatement et postulait ainsi un plan préétabli. Il n'apportait aucune définition précise de la « guerre d'agression » que son article premier qualifiait de « crime international » et laissait (art. 4) au Conseil de la Société des Nations — corps essentiellement politique — le soin de désigner l'agresseur d'après les circonstances, et de lui appliquer les sanctions économiques prévues par l'article 16 du Pacte (1).

(1) M. SIBERT, *Revue générale de Droit international public*, année 1924, p. 597 et suiv.

Aux objections de principe que justifiaient de telles imperfections, devaient s'ajouter celles que dictaient aux Etats leurs appréhensions ou leurs intérêts pour assurer l'échec du projet de Traité d'Assistance mutuelle.

*
**

Quand, en septembre 1924, se réunit la 5^e Assemblée, à la formule étroite sortie des sessions de 1922 et de 1923 : « sécurité par garantie générale combinée aux accords partiels » fut substituée et soumise à l'examen des délégués une formule élargie : « arbitrage, sécurité, désarmement ». C'allait être la base essentielle du protocole par lequel MM. Ramsay Macdonald et Herriot entendaient remplacer le Traité de garantie mutuelle et qui devait, selon l'expression du Président du Conseil français (discours du 5 septembre 1924) substituer « à la force sans la certitude de la justice la justice sans passion mais sans force ».

Asseoir la paix sur l'institution de l'arbitrage obligatoire et compléter le Pacte dans ce sens, organiser avec précision l'application des sanctions, telles étaient les directives que suivit la 5^e Assemblée de la Société des Nations dans l'élaboration du « protocole de Genève ».

Le protocole sur le règlement pacifique des conflits internationaux qu'elle adopta, le 2 octobre 1924, était destiné à faciliter l'application de certains articles du Pacte, à compléter la procédure qu'ils instituaient et à l'étendre à tous les différends sans exception. Le Pacte n'avait pas imposé à un grand nombre de ceux-ci un règlement pacifique obligatoire. Le système du protocole embrassait au contraire — d'après M. Bénès — tous les conflits susceptibles de se produire, sans « aucune fissure par où pût se glisser telle ou telle

mesure de force ». Sans doute était-il à ce principe quelques exceptions, constituant des « fins de non-recevoir ». Mais, ainsi que l'a fait remarquer M. Politis, si l'on avait exclu ces questions du domaine du règlement pacifique, c'est qu'on avait voulu y voir des questions qui ne devaient pas être soulevées et qu'il était — à fortiori — interdit de tenter de les résoudre par la violence.

Aux termes de l'article 12 du protocole, qu'un différend s'élève entre deux ou plusieurs Etats signataires, tant qu'il n'aura pas été soumis à une procédure de règlement pacifique ou tant que celle-ci durera, les Hautes Parties contractantes ne doivent procéder à aucune mesure de mobilisation militaire, navale, industrielle ou économique, ni en général à aucun acte de nature à aggraver ou à étendre le différend. C'est dire qu'elles ne peuvent recourir aux moyens de coercition dont jusque-là la libre disposition leur était laissée.

D'ailleurs l'article 10 stipule qu'est présumé agresseur non seulement tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements pris dans le Pacte, mais encore — et sauf décision du Conseil prise à l'unanimité — tout Etat qui aura violé une des mesures prescrites par le Conseil pendant la période de procédure visée à l'article 7 du protocole. Ainsi donc tous les actes de violence et non plus seulement ceux qui constituent de véritables casus belli sont interdits.

M. Politis, qui se souvenait de Corfou, avait expliqué à la première Commission, dans son rapport sur le projet de protocole, que si le texte n'envisageait expressément que le recours à la guerre, il avait été entendu, au cours de la discussion, qu'on avait voulu viser le cas le plus grave et le plus frappant mais que les actes de violence qui d'aventure ne constitueraient pas de véritables cas de guerre devraient néanmoins être pris en

considération par le Conseil. Plus explicite, le texte définitif ne laisse subsister aucun doute à ce sujet.

La combinaison d'actes de violence avec la méconnaissance des obligations portées au Pacte tel que le Protocole se proposait de l'amender établit contre l'Etat qui en est l'auteur la présomption qu'il est l'agresseur (1). « Hors de ces hypothèses, dit le Rapporteur, M. Politis, il n'y a plus de présomption permettant de reconnaître automatiquement l'agresseur, sa détermination devient nécessaire et, faute d'une autre solution, c'est au Conseil qu'il a fallu en confier le soin ».

Aux termes de l'article 8, les Etats signataires s'engagent à s'abstenir de toute action qui pourrait constituer une menace d'agression contre un autre Etat. Le Conseil — décide l'article 11 — doit examiner toute plainte provoquée par une violation quelconque d'un engagement pris par un Etat et prendre les mesures susceptibles de faciliter le règlement pacifique du différend sans le préjuger en rien. C'est ainsi qu'il doit organiser des enquêtes et sommer l'Etat dont les agissements constitueraient une menace de guerre de les cesser immédiatement.

Ainsi le Protocole de Genève créait un système de règlement pacifique des conflits tel qu'aucun différend international, qu'il fût d'ordre juridique ou politique, n'y pût échapper. Il fermait les portes de sortie que le Pacte laissait à la disposition des Etats désireux d'éluder l'obligation de soumettre le litige à un examen impartial et faisait disparaître toutes les réserves qu'invoquaient au nom des grands principes du Droit international, de leurs intérêts ou de leur honneur

(1) SIBERT, *Revue générale de Droit international public*, mai-juin 1925, p. 199.

national, les Etats jaloux de leur indépendance et de leurs prérogatives souveraines.

**

Quand s'ouvrit le 9 mars 1925, la 33^e session du Conseil de la Société des Nations, bien que six Puissances sur dix représentées au Conseil l'eussent déjà signé, on savait que le Protocole était mort-né, que lui manqueraient toujours certaines adhésions nécessaires.

Le 12, M. Chamberlain exposait les raisons pour lesquelles la Grande-Bretagne ne lui donnerait pas la sienne.

Pour M. Chamberlain, le Protocole n'était pas seulement au Pacte ce qu'un règlement d'administration publique est à la loi. Il faisait plus que de plier — selon les expressions de M. Paul-Boncour — « aux réalités de la vie, à la variété et à la souplesse de la vie les prescriptions un peu théoriques des articles correspondants du Pacte ». Et il faussait l'esprit du Pacte dans la mesure où il entendait en compléter ou développer certains articles.

« Les auteurs du Pacte n'ignoraient évidemment pas que certains différends internationaux pouvaient vraisemblablement prendre une forme pour laquelle l'organisation qu'ils avaient instituée pour le maintien de la paix n'offrirait aucun remède approprié ». Si donc, exposait M. Chamberlain, ils n'ont pas corrigé cette défectuosité, en exigeant que tout différend fût soumis à un moment quelconque à un procédé d'arbitrage, c'est qu'ils ont jugé que les objections contre l'arbitrage universel et obligatoire l'emportaient sur les avantages qu'il présente.

Et le représentant de la Grande-Bretagne d'observer que la Société des Nations, telle qu'elle existe actuellement, n'est

nullement la Société telle qu'elle avait été prévue par les auteurs du Pacte. En effet de grands Etats — les Etats-Unis, l'Union des républiques soviétiques sont restées en dehors de la Société des Nations, et de ce fait le Protocole fausse l'esprit du Pacte en développant les articles 10 et 16 qui devraient plutôt tomber en désuétude, puisqu'ils impliquent l'universalité de la Société des Nations. Ne serait-il pas imprudent et dangereux d'accroître les obligations déjà contractées par les Etats sans tenir compte de l'affaiblissement du mécanisme résultant de l'abstention de certains grands Etats ? On conçoit que la Grande-Bretagne hésitât à courir le risque de faire la guerre dans un autre camp que les Etats-Unis. De même se souciant peu d'être entraîné dans une lutte contre la Russie, le Japon, comme aussi la Suède, resta neutre dans le débat. Mais l'Italie adhéra franchement au point de vue britannique. Le Protocole était définitivement « torpillé ».

Toutefois, M. Briand défendit la doctrine orthodoxe de la Société des Nations contre certaines propositions hérétiques de M. Chamberlain. On peut — dit-il en substance — rejeter le Protocole, règlement d'exécution des articles 10 et 16 qui prévoient la guerre et les dispositions à prendre pour l'éviter ; on peut chercher un autre règlement, on ne peut pas déclarer que ces articles sont caducs.

* * *

Au Protocole de Genève le gouvernement britannique voulait substituer une formule nouvelle — celle du Pacte occidental — sur laquelle il était en principe d'accord avec le gouvernement allemand. Il estimait que si l'organisme de Genève devait jouer le rôle de Tribunal d'arbitrage, être une sorte de justice de paix, réglant « les malentendus ordinaires

inséparables de la vie internationale comme de la vie sociale », il n'avait pas le pouvoir d'imposer son autorité dans les « conflits historiques qui divisent de grands et puissants Etats ». Dès lors, dans ces derniers cas, la transaction directe étant seule possible, il importait sans doute qu'elle se fit dans l'esprit du Pacte, mais il était nécessaire de compléter celui-ci par des accords spéciaux entre les Grandes Puissances européennes.

De son côté, M. Bénès jugeait que, la paix entre les grandes nations étant le plus souvent menacée par les conflits qui surgissent entre les Etats secondaires de l'Europe centrale ou orientale, il importait de lier ceux-ci par des accords locaux, des protocoles partiels qui pourraient un jour rejoindre l'autre forme d'arrangement prise par les Grandes Puissances.

Ainsi voit-on se dessiner, pour se substituer au Protocole, un système qui ne contredit aucun des principes sur lesquels on l'avait voulu fonder.

Dans le cadre de la Société des Nations vont s'élaborer une série d'accords régionaux « articulés entre eux, imposant aux Parties Contractantes des obligations plus précises que celles qui résultaient du Pacte lui-même dans son état actuel mais dont aucune cependant ne saurait être en contradiction avec les stipulations du Pacte (1) ».



C'est ainsi qu'étaient paraphés, le 16 octobre 1925, à Locarno, une série d'instruments diplomatiques dont le plus important était le « pacte rhénan », traité de garantie passé

(1) *Europe nouvelle*, 20 juin 1925, p. 814.

entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie.

Les Hautes Parties Contractantes y garantissent le « statu quo territorial résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France, et l'inviolabilité desdites frontières » telles qu'elles sont fixées par le Traité de Versailles.

« L'Allemagne et la Belgique et de même l'Allemagne et la France s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion et à ne recourir de part et d'autre en aucun cas à la guerre », sauf en cas de légitime défense ou s'il s'agit d'une « action en application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations » ou d'une « action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou le Conseil ». Ces mêmes Puissances s'engagent à régler par voie pacifique « toutes questions, de quelque nature qu'elles soient, qui viendraient à les diviser et qui n'auraient pu être résolues par les procédés diplomatiques ordinaires ». « Toutes questions au sujet desquelles les parties se contesteraient réciproquement un droit seront soumises à des juges, à la décision desquels les parties s'engagent à se conformer. Toute autre question sera soumise à une commission de conciliation, et si l'arrangement proposé par cette commission n'est pas agréé par les deux parties, la question sera portée devant le Conseil de la Société des Nations ».

Les modalités de ces méthodes de règlement ont été précisées dans des conventions particulières d'arbitrage passées, le même jour, à Locarno, entre l'Allemagne et la Belgique d'une part, entre l'Allemagne et la France, de l'autre. Le pacte rhénan envisage ensuite les conditions d'application de l'assistance mutuelle dont il pose le principe, assistance

prévue en cas de violation de l'article 2 du Pacte et de contravention aux articles 42 et 43 du Traité de Versailles.

*
**

Une conséquence logique et immédiate des accords de Locarno va être l'abandon progressif des mesures de garantie prises contre l'Allemagne. La politique de gages ne se concilie pas avec la confiance mutuelle, née de l'oubli de la guerre, dont la rencontre de M. Briand et du Chancelier Luther, dans un décor idyllique, aura été l'éclatant symbole (1).

La France renonce à la situation privilégiée qu'elle tenait de sa victoire, à l'automatisme des sanctions qu'elle voudrait appliquer à l'Allemagne en cas de manquement à ses obligations internationales. Désormais « le vainqueur comme le vaincu devra recourir à une procédure juridique. Les sanctions individuelles ne sont plus possibles. Quoique le Pacte rhénan déclare maintenir intégralement le Traité de Versailles, il le modifie en réalité. L'ère de la Ruhr est bien close (2) ».

On voit ce que la France sacrifie à la naissance de l'« esprit nouveau ».

Mais les accords de Locarno doivent être — selon M. Vandervelde — « non seulement une réalisation mais un commencement ».

Ils contiennent le germe d'une Société des Nations euro-

(1) « Il est essentiel — a déclaré le Docteur Luther lors de la signature définitive des accords à Londres, le 1^{er} décembre 1925, que tout ce qui prend son origine dans les répercussions de la guerre disparaisse. Le fait que des régions de mon pays souffrent encore de ces répercussions doit aussi, dans un délai raisonnable, disparaître comme les suspensions que nous voulons tous bannir ».

(2) Joseph BARTHÉLÉMY, *Revue politique et parlementaire*, 10 novembre 1925, p. 242.

péenne (1) qui, parce que plus restreinte, peut être plus efficace que la Société des Nations du Covenant. Locarno n'est que « le premier maillon d'une réseau de garanties qui enserrera les Etats et les maintiendra dans la paix (2) ».

Un solide système d'accords régionaux analogues au Pacte rhénan, étayés par des conventions d'arbitrage, apporterait aux nations de sérieuses garanties auxquelles la Société des Nations ajouterait sa super-garantie. Le recours à la violence — sous quelque forme qu'il se manifestât — se verrait banni du droit international, sauf dans le cas où celui qui l'exercerait agirait comme mandataire de la collectivité. Peu à peu s'instaurerait une atmosphère de sécurité qui rendrait possible un désarmement général ôtant aux nations les moyens matériels d'exercer seules une action coercitive.

Ce sont là de belles espérances. Puissent-elles n'être pas trompées !

(1) Si les accords de Locarno — a dit M. Briand à Londres, le 1^{er} décembre 1925 — « n'étaient pas l'ébauche de la constitution d'une famille européenne au sein de la Société des Nations, ils seraient bien fragiles et réserveraient bien des déceptions ».

(2) Joseph BARTHÉLÉMY, *ibid.*, p. 244.

CHAPITRE IV

L'incident gréco-bulgare de Demir-Kapon

L'écho des paroles de paix et d'espérance prononcées sur les rives du Lac Majeur ne s'était pas encore éteint qu'un banal incident de frontière, dans ces Balkans où il semble que couvrera toujours sous la cendre le feu d'où jaillirent si souvent des étincelles dévastatrices, vint provoquer un conflit aigu entre la Bulgarie et la Grèce.

Le 19 octobre, près de Demir-Kapon, des coups de feu sont échangés entre sentinelles. Il y a des tués du côté grec. L'incident s'envenime rapidement. On se bat autour des postes-frontière et les Bulgares, dans les rangs desquels se sont glissés un certain nombre de comitadjis, pénètrent légèrement en territoire grec.

Le gouvernement hellénique adresse à Sofia une note énergique par laquelle il exige : 1° satisfaction complète pour l'attaque du territoire grec ; 2° la punition des coupables ; 3° une indemnité pour les familles de l'officier et des soldats grecs tués.

Et deux divisions grecques envahissent le territoire bulgare sur un front de vingt kilomètres ; elles avancent de sept à huit kilomètres sans rencontrer de sérieuse résistance, occupent plusieurs villages et bombardent Petrich (1).

(1) Au total, 15 Bulgares furent tués et 24 blessés.

Comme l'exposa, le 27 octobre, le délégué grec au Conseil de la Société des Nations, la Grèce se considérait en état de légitime défense. Il s'agissait, pensait-on à Athènes, d'une agression bulgare préméditée : il était donc urgent de contraindre au repli, par un mouvement tournant, les Bulgares installés en territoire grec et de protéger la frontière grecque contre un retour offensif de ceux-ci.

Ainsi l'attitude de la Grèce n'est guère conforme aux principes du Pacte qu'elle a invoqués deux ans plus tôt, lors de l'affaire de Corfou. Non seulement elle ne paraît point songer à faire appel à la procédure de conciliation et d'arbitrage prévue par le Pacte, mais elle commence à se faire justice elle-même et à user contre la Bulgarie des plus graves mesures de coercition.

Quant à la Bulgarie, elle demande à la Grèce une enquête en vue d'un règlement amiable, elle fait appel aux bons offices des Puissances et accepte une offre de médiation de la Roumanie ; elle s'adresse enfin à la Société des Nations, mais il semble qu'on ait hésité, à Sofia, et qu'on n'ait songé à Genève que comme dernier recours.

Cette méconnaissance des principes fondamentaux du Pacte, ces incertitudes dans leur mise en application ne sont-elles pas, de la part de deux membres de la Société des Nations, gravement symptomatiques ? (1)

(1) Le représentant de la Grèce avait parlé de la nécessité de prendre des mesures rapides de légitime défense et de protection. Le 28 octobre, M. Briand, qui présidait, lui répliqua : « Il faudrait bien qu'une pareille préoccupation ne s'installât pas parmi des peuples qui font partie de la Société des Nations comme une espèce de jurisprudence, car elle serait dangereuse. Sous prétexte de légitime défense, on peut engager des conflits qui, même limités par les ravages qu'ils causent,

Saisi par la Bulgarie en vertu des articles 10 et 11 du Pacte, le Conseil de la Société des Nations se réunit à Paris, le 26 octobre. Le gouvernement hellénique, comme le gouvernement bulgare, a accepté de se faire représenter.

Dès la première séance, au Salon de l'Horloge, M. Briand exprime nettement la volonté du Conseil de ne pas examiner le fond de l'affaire avant le rétablissement du statu quo. L'ouverture de la procédure sera subordonnée à la cessation des hostilités et au retrait des troupes à la frontière. Une résolution énergique enjoint aux deux gouvernements de donner, dans les vingt-quatre heures, des ordres dans ce sens.

Athènes et Sofia s'exécutent. Dès lors le conflit peut être considéré comme résolu.

Et le Conseil se séparera, le 30 octobre, après avoir confié à une Commission le soin de procéder à une enquête approfondie sur l'incident, de relever les faits permettant d'établir les responsabilités, de fournir les éléments propres à fixer toutes indemnités ou réparations appropriées ; cette Commission devra galemment présenter au Conseil des suggestions sur les moyens susceptibles de faire disparaître ou de limiter tout au moins les causes générales d'incidents semblables.

Si nous pouvons l'enregistrer avec satisfaction, gardons-nous toutefois de tirer des conclusions excessives de ce succès

sont extrêmement pénibles, mais qui, en outre, une fois déclarés, peuvent prendre des proportions dont le pays qui, sous l'impression d'un sentiment de légitime défense, les a créés, n'est plus le maître. Or, la Société des Nations, par son Conseil et par tous les moyens de conciliation qui sont entre ses mains, offre aux peuples le moyen d'éviter des événements aussi douloureux. Ils n'ont qu'à s'adresser au Conseil ».

de l'intervention de la Société des Nations (1). Tout en effet se trouvait réuni pour qu'elle eût un aboutissement heureux. Sans doute la Grèce a-t-elle obéi à l'injonction du Conseil et replié ses troupes. Mais le gouvernement du général Pangalos désirait-il autre chose qu'un déploiement de forces qui relevât dans les Balkans le prestige militaire de la Grèce ? Pas plus que la Bulgarie, à qui le Traité de Neuilly avait interdit l'entretien d'une armée importante, la Grèce ne pouvait songer sérieusement à la guerre.

On ne risquait rien d'ailleurs à parler haut et ferme, à Paris. On savait qu'aucune grande Puissance ne songeait à prendre fait et cause pour l'une ou l'autre partie, et que, s'il en était besoin, la sanction serait facile à appliquer, étant donné la faiblesse de la Grèce et sa situation géographique : pas d'expédition militaire, pas d'occupation de territoire à prévoir ; quelques cuirassés devant le Pirée eussent suffi.

Supposons d'autres éléments en présence, modifions l'importance des Etats en conflit et celle de l'enjeu ; il n'est pas certain que soit obtenu un résultat aussi concluant. Nous considérons donc le règlement rapide du litige bulgare-grec comme un indice favorable ou un heureux présage, non comme une garantie de succès futurs qui justifie la plus aveugle confiance. Etait-ce donc là, pourrait-on demander à ceux qu'entraîne un enthousiasme immodéré, une épreuve si

(1) « Les critiques qui ont pu être formulées contre la Société des Nations concernant sa pesanteur, la difficulté qu'elle éprouve à se mouvoir dans des circonstances qui demandent une solution urgente, le Conseil a montré que ces critiques n'étaient pas justifiées et que lorsqu'un peuple s'adresse à la Société des Nations quand il se croit menacé dans sa vie, il peut être sûr que le Conseil répondra « présent » et qu'il est là pour exercer son œuvre de conciliation ».

(Aristide BRIAND, Allocution du 28 octobre).

redoutable pour un mécanisme dont on semblait tant attendre ?
Et elle doit être bien calme et dépourvue d'écueils cette mer
immense où s'avance la nef de la concorde internationale
pour qu'à la voir ainsi doubler un tel récif on puisse garantir
le succès de la longue traversée ?

CONCLUSIONS

Nous assistons depuis le début du siècle et particulièrement depuis la guerre, à la laborieuse et grandiose gestation d'un droit nouveau. Le Pacte de la Société des Nations n'aura pas été un aboutissement mais une étape ; les accords de Locarno viennent d'en marquer une autre. Si donc il est impossible de conclure définitivement, car l'œuvre déjà accomplie ne vaudra qu'autant qu'elle sera conduite à son achèvement, l'organisation universelle de la paix, on peut du moins constater l'importance des progrès réalisés.

N'a-t-on pas vu, à la cinquième Assemblée de la Société des Nations, cinquante Etats proclamer — selon l'expression d'un délégué colombien — « le principe de l'arbitrage obligatoire comme centre du Droit international » ? Et le Pacte rhénan implique cette conception, énoncée par le Protocole de Genève, que la guerre constitue un crime international et qu'elle cesse donc d'être le recours suprême des Etats.

Quant aux moyens de coercition autres que la guerre, les Etats signataires de ces « accords régionaux » destinés à compléter le Pacte de 1919 perdent le droit d'y recourir — si l'on en excepte certaines rétorsions — sauf dans le cas de légitime défense. C'est dire que les mesures coercitives qu'ils emploieront devront être exactement proportionnées à l'importance du tort subi ou du risque couru. Et même alors ils ne pourront se dispenser de recourir aux moyens de solution

pacifique prévus par les accords et par le Pacte. Ainsi s'exercera sur leur action un contrôle étroit qui la limitera et empêchera que, comme il arriva trop souvent jadis, bien loin de prévenir et d'éviter la guerre le recours à des procédés de coercition moins excessifs la vienne déchaîner.

Mais du fait qu'il est des notions encore obscures — celle, en particulier, de légitime défense — et qu'on ne peut tout prévoir d'une façon explicite dans un traité ou un accord, la valeur de ceux-ci dépendra toujours de l'esprit avec lequel ils seront appliqués ou interprétés.

Il est certain que nulle organisation, nul mécanisme, si parfaits qu'ils puissent paraître, n'auront la vertu d'assurer d'une façon absolue et en quelque sorte automatique le maintien de la paix dans le respect du droit et de la justice.

La sauvegarde de la paix générale réside avant tout dans le « consentement volontaire de tous les Etats à observer l'honneur, à pratiquer la justice, à respecter la faiblesse », consentement qui suppose « l'esprit international » (1).

Pour qu'une société organisée des nations soit autre chose qu'une trompeuse façade, il faut que tous ses membres soient animés de cet esprit et que règne une atmosphère de pleine sécurité et de confiance mutuelle.

Mais si l'effroyable guerre de 1914 a mis en saisissant relief l'utilité d'une organisation internationale destinée à maintenir la paix, elle n'en a pas facilité la réalisation. Car les procédés criminels de l'Allemagne, son insolent mépris des traités et des règles les plus impérieuses du Droit des Gens, ont détruit une confiance que son attitude depuis 1919 n'est pas faite pour ranimer. Jusqu'à quel point l'Allemagne est-elle imprégnée de

(1) DUPUIS, *op. cit.*, p. 531.

cet « esprit de Locarno » au nom duquel la France et ses anciens Alliés lui consentent aujourd'hui de si graves abandons ? L'Allemagne de 1925, l'Allemagne du Maréchal-Président von Hindenburg et de Stresemann, n'est-elle plus l'Allemagne de Hegel et de Treitschke, l'Allemagne de 1914 ?

C'est là, n'en doutons pas, posée dans sa simplicité tragique, la question de l'avenir de la Paix. Français, sur le Rhin, c'est la porte du temple de Janus que nous tenons fermée. La France ne peut pas briser son épée, symbole et instrument de sa grande mission dans le monde. Nul glaive plus que celui qui défendit Verdun et les ruines de Reims n'est digne d'être le Gardien de la Loi « amie du faible ». Tout en travaillant avec les nations pacifiques à limiter les écarts de la force et à étendre le domaine du droit, et pour que ces efforts généreux portent leurs fruits, la France a l'impérieux devoir de rester fidèle à l'esprit de la Victoire.

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHELEMY.

Vu :

Le Président,

A. DE LAPRADELLE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

LAPIE.

BIBLIOGRAPHIE

- GROTIUS. — *De jure belli ac pacis* (trad. Barbayrac, Paris, 1687).
VATTEL. — *Le Droit des Gens*, éd. 1863.
A. RIVIER. — *Principes du Droit des Gens*, 1896.
CALVO. — *Le Droit international théorique et pratique*.
ALBÉRIC ROLIN. — *Le Droit moderne de la guerre*, Bruxelles, 1920.
PASQUALE FIORE. — *Le Droit international codifié et sa sanction juridique*, 1911.
TCHÉOU-WEI. — *Essai sur l'organisation juridique de la Société internationale*, 1917.
A. ROBIN. — *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre*, Paris, 1913.
CH. DUPUIS. — *Le Droit des Gens et les rapports des Grandes Puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la Société des Nations*, 1920.
J. DUMAS. — *Les sanctions de l'arbitrage international*, Paris, 1905.
SÉFÉRIADÈS. — *Réflexions sur le boycottage en Droit international*, 1912.
CODSI GONBRAN. — *Le Problème des sanctions dans l'évolution de l'arbitrage international*. Thèse, Paris, 1923.
LARNAUDE. — *La Société des Nations*, 1920.
SCHÜCTING et WEHBERG. — *Die Satzung des Völkerbundes*, Berlin, 2^e édition, 1924.
A. CAVAGLIERI. — *Note critica sulla teoria dei mezzi coercitivi al difuori della guerra*, Rome, 1915.
KAMOROWSKI. — *Le Tribunal international*.
OPPENHEIM. — *International law*, tome II.
LAPRADELLE et POLITIS. — *Recueil des arbitrages internationaux*.
G. SCELLE. — *Le Pacte de la Société des Nations et sa liaison avec les Traités de paix*.
WESTLAKE. — *Traité de Droit international*, 2^e édition, 1913. Trad. de M. de Lapradelle (1924).

PÉRIODIQUES

- Revue générale de Droit international*.
Revue de Droit international et de Législation comparée.
Journal Officiel de la Société des Nations.
Annuaire de l'Institut de Droit international.
Revue politique et parlementaire.
L'Europe Nouvelle.

TABLE DES MATIÈRES

NOTE PRÉLIMINAIRE.....	7
------------------------	---

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les moyens de coercition autres que la guerre et le Droit des Gens</i>	9
Le recours à la force ; sa légitimité. — Caractère et classification des mesures de violence.	
CHAPITRE II. — <i>Les mesures de rétorsion</i>	15
Définition ; origines. — Distinction d'avec les représailles. — Appréciations variées des auteurs.	
CHAPITRE III. — <i>Le boycottage</i>	18
Définition ; historique. — Le boycottage et le Droit international.	
CHAPITRE IV. — <i>Les représailles</i>	21
Définition ; historique ; évolution ; classification. — Les représailles employées par Frédéric II contre l'Angleterre (1752), par la France contre la Chine (1884), par l'Allemagne et l'Angleterre contre le Venezuela (1902).	
CHAPITRE V. — <i>L'embargo</i>	29
Définition. — Opinions diverses des auteurs.	
CHAPITRE VI. — <i>Le blocus pacifique</i>	31
Historique. — Le procès du blocus pacifique : adversaires et partisans.	

CHAPITRE VII. — <i>L'occupation de coercition</i>	41
Définition. — Historique ; principales occupations pacifiques de 1806 à 1914 ; leurs conséquences.	
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....	46

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les principes fondamentaux du Pacte de la Société des Nations et le recours à la force</i>	47
Les conventions de La Haye ; les traités Bryan ; l'union panaméricaine ; les intentions des auteurs du Pacte de la Société des Nations.	
CHAPITRE II. — <i>La Société des Nations et le règlement pacifique des conflits internationaux</i>	52
Le droit d'intervention de la Société des Nations. — Sa compétence. — La réserve du § 8 de l'article 15 ; son étendue.	
CHAPITRE III. — <i>Le Pacte de la Société des Nations et les mesures de coercition autres que la guerre</i>	57
Les sanctions ; leur application ; les conditions requises. — Cas dans lesquels l'emploi de mesures de coercition par un Etat est licite. — Du recours à la force sans examen préalable du litige.	
CHAPITRE IV. — <i>Les mesures de coercition appliquées à l'Allemagne</i>	63
Le § 18 de l'Annexe II de la Section I de la Partie VIII du Traité de Versailles. — L'occupation de la Ruhr (1923-24).	

TROISIEME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le conflit italo-grec (1923) et le Conseil de la Société des Nations</i>	71
Le guet-apens de la route de Janina. — L'ultimatum italien. — La réponse grecque. — L'occupation de Corfou. — Au Conseil de la Société des Nations. — Le règlement du conflit.	

CHAPITRE II. — <i>Le Comité de Juristes et les moyens de coercition autres que la guerre</i>	79
Constitution d'un Comité de Juristes. — La réponse du Comité concernant les mesures de coercition autres que la guerre. — Son adoption par le Conseil de la Société des Nations (mars 1924).	
CHAPITRE III. — <i>Le Protocole de Genève et le système des « accords spéciaux »</i>	91
Les imperfections du Pacte et leur danger. — L'idée de garantie mutuelle. — Le Protocole de Genève (octobre 1924). — Son échec. — La formule des « accords spéciaux ». — Locarno (16 octobre 1925).	
CHAPITRE IV. — <i>L'incident gréco-bulgare</i>	102
L'incident de Demir-Kapon. — Au Conseil de la Société des Nations.	
CONCLUSIONS	107

IMPRIMERIE DES PRESSES MODERNES

45, Rue de Maubeuge — PARIS.
